EVROPSKÝ POLITICKÝ A PRÁVNÍ DISKURZ

Svazek 7

3. vydání

2020

•

EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE

Volume 7

Issue 3

2020

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3

Přístup redakce

Evropský politický a právní diskurz – mezinárodní časopis věnovaný mezinárodnímu právu, vnitřním právním předpisům evropských zemí, politologie, mezinárodním vztahům. Pro publikaci v časopisu přijímají se vysoce kvalitní články, což představují důležité inovativní, teoretické, koncepční, metodické a empirické příspěvky v příslušných oborech vědy.

V časopisu se uplatn´uje systém anonymního recenzování pro ověření kvality vědeckých článků.

Evropský politický a právní diskurz má velký zájem zejména o interdisciplinární výzkumy v oblasti politologie a právní vědy, jsou to srovnávací analýzy nebo prozkoumání jednotlivých jevů. Zároveň vítáme jakékolív výzkumy týkající se politických a právních problémů různých národních a mezinárodních institucí. Evropský politický a právní diskurz přijímá k publikaci jenom původní materiály a nebere v úvahu možnost zveřejňovat dříve tištěné články.

Redakční kolégie:

Boris Babin, doktor práva, Mezinárodná humanitární Univerzita (*Ukrajina*)

Olena Grynenko, doktor práva, Instituce mezinárodních vztahů při Kyjevské Národní univerzitě Tarase Ševčenka (*Ukrajina*)

Marta Jacyšyn, PhD., JUDr., docent, Národní letecká univerzita (*Ukrajina*)

Darja Kibec´, PhD., JUDr., docent, Národní letecká univerzita *(Ukrajina)*

Borys Kormich, doctor prava, professor, Národní univerzita «Odeská právnická akademie» (*Ukrajina*)

Volodymyr Kuzmenko, doktor práva, profesor, Nacionalní Universita státní daňové služby (*Ukrajina*)

Tamara Latkovska, doktor práva, profesor, Národní univerzita «Odeská právnická Academie» (*Ukrajina*)

Volodymyr Lysyk, PhD, docent, Lvovská národní Frankova univerzita (*Ukrajina*)

Lilija Nevara, PhD., JUDr., docent, Národní letecká univerzita (*Ukrajina*)

Bertrand Matieu, doktor práva, profesor Univerzity Pantheon Sorbonne Paris-I, Prezident Francouzské asociace ústavního práva, člen Vyšší Rady spravedlnosti *(Francie)*

Olexandr Merezhko, doktor práva, profesor, Krakowská Akademia jm. Andrzeja Frycza Modrzewskiego *(Polsko)*

Özgür Oguz, PhD v právu, docent Univerzita Anadolu *(Turecko)*

Anna Pišč, dr hab, profesorkyně, Katedra veřejného obchodního práva, Právnická fakulta, Univerzita v Bialostoku *(Polsko)*

Petra Joanna Pipková, PhD., JUDr., Centrum právní komparatistiky, Právnická fakulta, Univerzita Karlova *(Česká republika)*

Andreas Pottakis, Právní zástupce (doktorský titul, Oxfordská univerzita), člen Vědecké rady ECCLE, zástupce ředitele Akademie evropského veřejného práva *(Řecko)*

Julian Roberts, doktor práva, profesor, Oxfordská univerzita *(Velké Británie)*

Sergey Sayapin, doktor práva, KIMEP univerzita, Almaty, (*Kazachstán*)

Ksenija Smirnova, doctor právnických věd, profesorkyně, Kyjivská Nacionální univerzita jm. Tarase Ševčenko (*Ukrajina*)

Leonid Tymčenko, doktor práva, profesor, Výzkumný ústav fiskální politiky, Univerzita státní fiskální služby Ukrajiny (*Ukrajina*)

Alina Zamula, PhD., JUDr., docent, Národní letecká univerzita (*Ukrajina*)

Pavol Hrivik, PhD v oboru evropských a globálních studií, Trenčínska univerzita Alexandra Dubčeka (*Slovensko*)

Galina Kuz, doktor politických věd, profesor, Kharkivská Národní pedagogická univerzita G.S. Skovorody (*Ukrajina*)

Tetiana Krasnopolska, Ph.D, docent, Národní univerzita «Odeská právnická Academie» (*Ukrajina*)

Daniela La Foresta, profesorkyně, Univerzita jm. Federico II ve m. Napoli *(Itálie)*

Mykola Lazarovych, doktor politických věd, profesor, Ternopilská Národní ekonomická universita (*Ukrajina*)

Arkadiuš Modřejewski, dr hab, profesor profesor katedy věd politických, Gdan´ská Univerzita *(Polsko)*

Tetiana Nagorniak, doktor politických věd, profesor, Doněcká Národní univerzita jm. Vasylia Stusa (*Ukrajina*)

Marina Nakchum, PhD v oboru antropologie, Londýnská ekonomická škola *(Velké Británie)*

Mykola Poliovyy, doktor politických věd, profesor, Doněcká Národní univerzita jm. Vasylia Stusa (*Ukrajina*)

Marek Rewizorski, dr hab, Gdan´ská Univerzita *(Polsko)*

Eugene Tsokur, doktor politických věd, profesor, Zaporožská Národní univerzita (*Ukrajina*)

Olena Ivanova, PhD. v oboru sociálních komunikaci, profesorkyně, Odeská Národní univerzita jm. I.I. Mečnikova *(Ukrajina)*

Tatiana Kuzněcova, PhD. v oboru sociálních komunikaci, profesorkyně, Národní univerzita «Odeská právnická akademie» *(Ukrajina)*

Tetiana Kamenská, Doktorkyně společenských věd, profesorkyně, Odeská Národní univerzita jm. I.I. Mečnikova (*Ukrajina*)

Natalie Kovalisko, Doktorkyně společenských věd, profesorkyně, Lvivská Národní univerzita jm. Ivana Franko (*Ukrajina*)

Olena Lisejenko, Doktorkyně společenských věd, profesorkyně, Jižně-ukrajinská Národní pedagogická univerzita jm. K.D. Ušinského (*Ukrajina*)

Vitalij Oniščuk, Doktor společenských věd, profesor, Odeská Národní univerzita jm. I.I. Mečnikova (*Ukrajina*)

Valentyna Podšyvalkina, Doktorkyně společenských věd, profesorkyně, Odeská Národní univerzita jm. I.I. Mečnikova (*Ukrajina*)

Administrativní redaktory:

Dilara Gadzhyieva, PhD v politických věd (*Ukrajina*)
Marina Kalashlinska**,** PhD v politických věd (*Ukrajina*)
Ilona Mishchenko, PhD in civil law and civil process, National University "Odessa Law Academy" (Ukraine)
Alina Polukhina, PhD v politických věd, Národní univerzita «Odeská právnická Academie» (*Ukrajina*)
Jana Chernopischuk, PhD v oboru ústavního a městského práva (*Ukrajina*)

Editorial Policy

The *European Political and Law Discourse* – international Journal of International Law, domestic Law of European countries, Political Science, Social Communications, International Relations, Sociology is a peer reviewed journal with blind referee system, which aims at publishing high quality articles that may bring innovative and significant theoretical, conceptual, methodological and empirical contributions to the fields.

The *European Political and Law Discourse* has a particular interest in interdisciplinary approaches to law, political science, social communications and sociology, whether through comparative or single case-study analysis, but by no means restricts its interests to these spaces, welcoming any relevant contribution from and about different parts of the World.

The *European Political and Law Discourse* accepts original articles which are not under consideration elsewhere at the time of submission.

Editorial Committee:

Borys Babin, Doctor of Laws, International Humanitarian University *(Ukraine)*

Olena Grynenko, Doctor of Laws, Institute of International Relations, Kyiv National Taras Shevchenko University *(Ukraine)*

Daria Kibets, PhD in Law, associate professor, National Aviation University *(Ukraine)*

Borys Kormych, Doctor of Laws, Professor, National University "Odessa Law Academy" *(Ukraine)*

Volodimir Kuzmenko, Doctor of Laws, Professor, National University of State Tax Service *(Ukraine)*

Tamara Latkovska, Doctor of Laws, Professor, National University "Odessa Law Academy" *(Ukraine)*

Volodymyr Lysyk, PhD in Law, associate professor, Ivan Franko National University of Lviv *(Ukraine)*

Bertrand Mathieu, Doctor of Laws, Professor at the Université Panthéon, Sorbonne, Paris I, President of the French Association of Constitutional Law, member of the High Council for the Judiciary of France *(France)*

Oleksandr Merezhko, Doctor of Laws, Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Cracow Academy *(Poland)*

Lilia Nevara, PhD in Law, associate professor, National Aviation University *(Ukraine)*

Özgür Oguz, PhD in Law, Ass.Prof, Anadolu University *(Turkey)*

Anna Piszcz, dr hab, Professor UwB, Faculty of Law, University of Bialystok *(Poland)*

Petra Joanna Pipková, PhD, JUDr, Charles University Prague *(Czech Republic)*

Andreas Pottakis, Attorney at Law (D.Phil, Oxon), Member of Scientific Council at ECCLE, Deputy Director at Academy of European Public Law *(Greece)*

Julian Roberts, Doctor of Laws, Professor of Criminology, University of Oxford, a member of the Sentencing Council of England and Wales *(Great Britain)*

Sergey Sayapin, Doctor of Laws, Assistant Professor, School of Law, KIMEP University Almaty *(Kazakhstan)*

Kseniia Smirnova, Doctor of Laws, Professor, Taras Shevchenko National University of Kyiv *(Ukraine)*

Leonid Tymchenko, Major Research Fellow, Research Institute of Fiscal Policy, University of State Fiscal Service of Ukraine *(Ukraine)*

Marta Yatsyshyn, PhD in Law, associate professor, National Aviation University *(Ukraine)*

Alina Zamula, PhD in Law, associate professor, National Aviation University *(Ukraine)*

Pavol Hrivík, PhD in European and Global Studies, Alexander Dubcek Trencin University *(Slovakia)*

Galina Kuts, D.Sc. in Political Science, Professor, H.S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University *(Ukraine)*

Tetyana Krasnopolska, PhD in Political Science, National University "Odessa Law Academy" *(Ukraine)*

Daniela La Foresta, Professor, Naples Federico II University *(Italy)*

Mykola Lazarovych, D.Sc. in Political Science, Professor, Ternopil National Economic University *(Ukraine)*

Arkadiusz Modrzejewski, dr hab, Professor UG, professor at the Department of Political Science, University of Gdansk *(Poland)*

Tetyana Nagornyak, D.Sc. in Political Science, Professor, Vasyl' Stus Donetsk National University *(Ukraine)*

Marina Nahum, PhD in Anthropology, London School of Economics *(Great Britain)*

Mykola Polovyi, D.Sc. in Political Science, Professor, Vasyl' Stus Donetsk National University *(Ukraine)*

Marek Rewizorski, dr hab, University of Gdansk *(Poland)*

Evgen Tsokur, D.Sc. in Political Science, Professor, Zaporozhye National University *(Ukraine)*

Olena Ivanova, Doctor of Social communications, Professor, Odesa I.I.Mechnikov National University *(Ukraine)*

Tetiana Kuznietsova, Doctor of Social communications, Professor, National University "Odesa Law Academy" *(Ukraine)*

Tetiana Kamenska, ScD in Sociology, Professor, Odesa I.I.Mechnikov National University *(Ukraine)*

Nataliia Kovalisko, ScD in Sociology, Professor, Ivan Franko National University of Lviv *(Ukraine)*

Olena Liseienko, ScD in Sociology, Professor, South Ukrainian National Pedagogical University named after K.D.Ushynskyi *(Ukraine)*

Vitalii Onyschuk, ScD in Sociology, Professor, Odesa I.I.Mechnikov National University *(Ukraine)*

Valentyna Podshyvalkina, ScD in Sociology, Professor, Odesa I.I.Mechnikov National University *(Ukraine)*

Administrative Editors:

Dilara Gadzhyieva, PhD in political science (Ukrajina)
Marina Kalashlinska, PhD in political science (Ukrajina)
Ilona Mishchenko, PhD v právu, Národní univerzita «Odeská právnická Academie» (Ukrajina)
Alina Polukhina, PhD in political science, National University "Odessa Law Academy" (Ukrajina)
Iana Chernopyshchuk, PhD in constitutional and municipal law (Ukrajina)

The Journal is indexing by Index Copernicus:
https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=42760

EVROPSKÝ POLITICKÝ A PRÁVNÍ DISKURZ
Evidenční číslo: MK ČR E 22311
Vydavatel: BEROSTAV DRUŽSTVO
Adresa: Vlastislavova 562/15, 140 00, Praha 4 – Nusle

Table of contents

INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

Amiran Khevtsuriani, Giorgi Lagiashvili, IRAN'S REGIONAL POLICY IN THE MIDDLE EAST 7

Myroslava Mainina, EU AFTER PANDEMIC: THREATS AND PERSPECTIVES 10

Volodymyr Boiarskyi, CROSS-BORDER COOPERATION: PHILOSOPHICAL AND ORGANIZATIONAL APPROACHES TO DETERMINING ITS ROLE IN INTERNATIONAL COOPERATION SYSTEM 18

Viktor Dubovyk, PECULIARITIES OF THE ENVIRONMENTAL DIMENSION OF OSCE ACTIVITY 26

Oleksandr Grygorov, INTERNATIONAL AND REGIONAL STANDARDS IN THE AVIATION SECTOR FOR THE PREVENTION OF "NOISE POLLUTION" 30

Kateryna Silantyeva-Papp, THE FOURTH-GENERATION WARFARE ORIGIN 36

Andrii Kapustin, LEGAL REGULATION OF THE USE AND PROTECTION IN UKRAINE OF THE EMBLEMS OF THE RED CROSS, RED CRESCENT, RED CRYSTAL 41

THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

Dmytro Yagunov, PRISON REFORM IN UKRAINE (2015-2020): QUIDQUID AGIS, PRUDENTER AGAS ET RESPICE FINEM 47

Pavlo Bohutskyi, THE NATIONAL SECURITY LAW IN THE SYSTEM OF NATIONAL LAW: THE PROBLEM OF CONCEPTUALIZATION AND ITS SOLUTION 59

Daria Balobanova, CRIMINAL LAW POLICY AS THE LEVEL OF CRIMINAL LAW DYNAMICS: INTERNAL AND EXTERNAL ASPECTS 66

Yehor Savych, HUMAN (CITIZEN'S) APPEAL AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL CATEGORY: DISCUSSION ISSUES 73

Oleksandr Zhuravel, INSTITUTE OF IMPLEMENTATION OF CITIZENS RIGHTS FOR SELF-DEFENSE IN THE INTERSECTORAL PARADIGM OF FOREIGN COUNTRIES ... 82

Borys Kofman, LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE PROVISION OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF THE HUMAN (PERSONALITY) AND CITIZEN: METHODOLOGICAL AND TECHNOLOGICAL ASPECTS 88

Andrii Martyshko, HISTORICAL DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE ENCROACHMENT ON THE IMPLEMENTATION OF THE PEOPLE'S WILL AND THE ESTABLISHED PROCEDURE FOR ITS PROVISION 98

Liubomyr Lonevskyi, STAGES OF THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OVER THE USE OF OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY RESULTS IN UKRAINIAN LEGISLATION 105

SOCIAL DIMENSIONS OF POLITICAL INSTITUTIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION

Olena Bortnik, APPLICATION OF ISO 10000 STANDARDS SERIES FOR QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IMPROVEMENT IN MUNICAPALITIES 113

Kateryna Sakharova, AREAS OF ACITIVITIES OF ENTITIES ENGAGED IN MANAGEMENT OF THE INITIALIZATION OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE REGION IN THE CONTEXT OF ENSURING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT 120

Mykola Polovyi, Alina Polukhina, LOCAL DEMOCRACY AS AN IMPORTANT DETERMINANT OF THE MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE: PROBLEM ASPECTS 128

Oksana Cherkas, ORGANIZATIONAL FRAMEWORK FOR INTERACTION OF VERKHOVNA RADA OF UKRAINE WITH LOCAL COUNCILS 134

Yana Chernopyshchuk, THE IDEA OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE EIGHTIES AS AN INDICATION AND POSSIBLE INSPIRATION FOR THE DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE 143

Lyudmila Gorbaychuk, ECONOMICAL AND LEGAL ASPECTS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE 150

Artem Kroytor, THE PRINCIPLES OF REFORMING MUNICIPAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION 157

Aisyah Ninawati, THE EFFECT OF EXCESSIVE WORK LOADS AND WORK ENVIRONMENT ON PERFORMANCE OF EMPLOYEES MEDIATED BY WORK STRESS IN EMPLOYEES OF PT. PLN REGIONAL DISTRIBUTION (APD) AREA OF CENTRAL JAVA & DIY SEMARANG 164

Oleksii Kokoriev, PROBLEMS OF THE QUALITY OF LITHUANIAN DEMOCRACY: THE INFLUENCE OF POPULISM AND THE VARIABILITY OF THE PARTY LANDSCAPE 175

Sampson M. Nathanailidis, THE AIRSTRIKES IN KASHMIR BETWEEN INDIA AND PAKISTAN AND THE IMPACT IN THE INDIAN ELECTIONS 181

MEDIA DIMENSIONS OF SOCIAL AND POLITICAL DISCOURSE

Yuliia Kaliuzhna, INFORMATION-IDEOLOGICAL FACTORS OF «SUBVERSIVE ACTIVITIES» AND DESTABILIZATION OF SOCIO-POLITICAL SYSTEMS (THE EXAMPLE OF SOUTHEAST ASIA COUNTRIES) 185

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

Vladyslav Zhornytskyi, LEGAL REGULATION OF HUMAN GENETIC DATA HANDLING IN THE LEGISLATION OF EUROPEAN COUNTRIES 194

Dmytro Piestruiev, UNDERSTANDING OF THE CONCEPT "WITHOUT MANDATE" IN THE JUDICIAL PRACTICE OF POLAND AND UKRAINE WHEN CONSIDERING NEGOTIORUM GESTIO CASES 202

Inna Kovalchuk, Oksana Sokyrynska, LAND TAX AS A COMPONENT OF THE LOCAL BUDGET 210

Svitlana Katynska, THE LEGAL ISSUES OF SURROGACY IN UKRAINE 216

Nataliia Tyshchuk, INVALIDITY OF TRANSACTIONS CONCLUDED BY MINORS IN THE CONDITIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE INFORMATION SOCIETY 221

Yevheniia Hryhorova, COOPERATION WITH NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND MASS MEDIA DURING INVESTIGATION OF CRIMES AGAINST ELECTORAL RIGHTS 227

Vladyslav Mykhailov, PUBLIC CONTROL AS A METHOD OF PROVIDING LEGALITY AND DISCIPLINE IN THE ACTIVITIES OF THE PATROL POLICE 234

Maryna Kleiman, THE FEATURES OF PRIVATE DETECTIVE (SEARCH) ACTIVITY 240

Mariia Kovalska, TYPICAL INVESTIGATIVE SITUATION OF THE INITIAL STAGE OF THE BANDITRY INVESTIGATION 246

REQUIREMENTS TO MANUSCRIPTS (in Czech) 252

REQUIREMENTS TO MANUSCRIPTS (in English) 257

INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.1

Amiran Khevtsuriani, Doctor of International Relations, Academician
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-7739-7232
Georgian Technical University, Georgia
Giorgi Lagiashvili
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-9191-8383
Georgian Technical University, Georgia

IRAN'S REGIONAL POLICY IN THE MIDDLE EAST

Iran's main competitor and arguably opponent in the Middle East is certainly Saudi Arabia. This largest state in the Arabian Peninsula is a major competitor of Tehran in terms of both political and ideological leadership in the region. Iran and Israel have repeatedly been on the brink of direct military confrontation in recent years. These countries are hostile to each other, which is also revealing in diplomatic rhetoric.

That is why, developing Iran's nuclear program is certainly unacceptable for Israel, and it has been and remains Israel's main strategic target. Despite strong political and financial pressure from the US-Israel-Saudi Arabian triumvirate on Iran, official Tehran appears unwilling to tolerate any attempt by them to weaken its position in the region and will continue to actively engage in both the Yemeni and Syrian armed conflicts.

Keywords: Iran, Saudi Arabia, USA, Israel, The Middle East, Syria, Yemen.

The Middle East region, as a "tectonic" geopolitical area, is unambiguously a top priority for the Islamic Republic of Iran's foreign policy. The active (and not only) work of Iranian diplomacy in the Middle East, along with geopolitics, has also a historical nature and is mainly stipulated due to the immense interest in Iranian society. The spiritual, ideological, and political situation in the Middle East is important to the vast majority of Iranian society, as the region in their consciousness is perceived as one of the main historical cornerstones of Iranian civilization. Therefore, the situation in the Middle East and Iran's policy in this region nowadays can be considered one of the main topics of discussion in Iranian society.

Iran's main competitor and arguably opponent in the Middle East is certainly Saudi Arabia. This largest state in the Arabian Peninsula is a major competitor of Tehran in terms of both political and ideological leadership in the region. Based on the existing situation, Iranian intelligence agencies have recently been trying to destabilize the situation in the southern provinces of Saudi Arabia, which borders Yemen, populated by Shiites. Moreover, if the Houthis defeat the Saudis in Yemen, all of this could even set the whole part of southern Saudi Arabia on fire. Currently, several military towns or border points are under Houthis control in southern Saudi Arabia. In general, the role of the Houthis in the Iran-Saudi Arabia conflict is crucial. Iran is widely recognized as the main military ally and financial supporter of the Houthis, although official Tehran categorically denies this fact. Hezbollah, which is supported by Iran and recognized as a terrorist organization by the West, is also considered as an ally of the Houthis. Of course, in the face of such powerful partners, ignoring the Houthi factor in the region is hard to imagine. The incident, which took place in the region on September 14 last year, strengthens this opinion when the fire broke out as a result of an attack by drones on two oil terminals in Saudi Arabia. According to the BBC, the facilities have belonged to the state-owned company Aramco. It was the Yemeni Houthis who claimed responsibility for the explosion. And later, they threatened about repeated strikes on various strategic facilities, if al-Riyadh did not stop bombing the areas controlled by the Yemeni rebels[1].

[1] Aljazeera (2019). *Houthi drone attacks on 2 Saudi Aramco oil facilities spark fires.* <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/drones-hit-saudi-aramco-facilities-fires-190914051900472.html>.

With this in mind, particularly, with the support of the Houthis by Tehran and Hezbollah, another major figure in the Middle East region, the State of Israel, is not hiding its concerns as well. Iran and Israel have repeatedly been on the brink of direct military confrontation in recent years. These countries are hostile to each other, which is also revealing in diplomatic rhetoric. In this regard, Iranian political and military leaders are particularly stand out. For example, like former Iranian presidents, active President Hassan Rouhani has threatened to destroy Israel several times[1]. That is why, developing Iran's nuclear program is certainly unacceptable for Israel, and it has been and remains Israel's main strategic target. Therefore, Israel, as a direct geopolitical opponent of Iran, along with the United States, is an ally of Saudi Arabia in the region and supports it to become the leading state of the Islamic world.

Despite strong political and financial pressure from the US-Israel-Saudi Arabian triumvirate on Iran, official Tehran appears unwilling to tolerate any attempt by them to weaken its position in the region and will continue to actively engage in both the Yemeni and Syrian armed conflicts. Apparently, this was the purpose of the statement made in Tehran, that Iran intends to establish naval bases in Syria and Yemen, as well as to strengthen its military-naval components in the Persian and Oman Gulfs. Tehran's statement on the production of nuclear submarines and aircraft carriers served to strengthen its position in the region as well. However, it should be emphasized that the realization of such grand plans will be very difficult for Tehran without a strong ally. In such a case, it may focus on close cooperation with Moscow. At the same time, Tehran is interested in economic cooperation with Russia. In this regard, it is no coincidence that Tehran intends to involve Russian Gazprom in the project to build a large gas pipeline, which by the experts estimate will cost $ 2.5 billion. According to preliminary calculations, the conversation is about getting 1 billion m^3 natural gas daily. Iran shares this giant mine with Qatar. Clearly, such a situation increases competition between Iran, Qatar, and Saudi Arabia for the supply of natural and liquefied natural gas[2].

However, at the same time, Tehran does not like the strengthening of Moscow's position in Syria. Initially, Tehran believed that the US goal in the region was rapid destruction of so-called the Islamic State with the help of the Kurds and their affiliated militias, which would have led to the creation of a unified Kurdistan state that would unite parts of Syria and Iraq. Such a scenario was categorically unacceptable for Iran. In this regard, it is not surprising that Tehran is dissatisfied with Moscow and Ankara, which are trying to reach an agreement with the Syrian armed opposition. Iran's political elite fully supports the control of the entire territory of Syria by President Bashar al-Assad and his supporters, which in itself precludes any possibility of a compromise with the Syrian opposition. Tehran was also dissatisfied with Russia's growing influence on-ground operations in Syria, where its role had previously dominated. Tehran has a similar attitude towards Ankara. In the end, Iran is dissatisfied with the Moscow-Ankara plan to redistribute Syrian territory and its political power, which is expected to weaken Shiite-Alawite positions in the region.

Various informed experts report that under the ideological, organizational, and financial influence of Iran, there are about 130 thousand soldiers in Syria. 30,000 of them are parts of the Shiite Expeditionary Force (Islamic Revolutionary Guard Corps, etc.), and the remaining 100,000 belong to the Syrian National Defense Forces, which were created and trained by Iranian military advisers. Of course, some of these units are funded by local oligarchs and other private individuals. Some of the national defense forces are local branches of foreign, especially Iraqi Shiite, brigades, which are mainly composed of local Shiites. It can be said that throughout this process, the Lebanese Hezbollah appears to be a completely separate player that can take steps independently from Tehran or force them to correct their own decisions. Hezbollah also has its branches in Syria. Despite all this, in the end, all these groups are forced to play the role that Tehran dictates, because it is an unconditional ideological authority. At the same time, Tehran has a great influence on the activities of the military intelligence structures of the Syrian Arab Republic.

Finally, it is important to discuss the changes in the world caused by the consequences of the Coronavirus pandemic, in terms of economy, as well as in terms of the transformation of international relations. Because of the coronavirus pandemic, the whole world appeared in quarantine one day. Iran is

[1] After Iran quashes riots, top general threatens to destroy Israel and US. *Times of Israel.* <https://www.timesofisrael.com/top-iranian-general-threatens-to-destroy-israel-us/>.

[2] Qatar-Iran ties: Sharing the world's largest gas field. *Aljazeera.* <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2017/06/qatar-north-dome-iran-south-pars-glance-lng-gas-field-170614131849685.html>.

facing serious difficulties in the face of increased resistance to multilateral and unbearable sanctions imposed by the United States and its initiators. Sanctions seriously hamper the import of medical equipment and other necessary hygiene items into the country, which itself prevents an effective fight against the virus. Also, the internal political confrontation between moderate and conservative camps poses serious difficulties in taking anti-crisis measures and mobilizing existing resources. At the same time, the public's distrust towards the government is growing, and the society is increasingly skeptical of its managerial competence in crisis management. Finally, it can be said that the crisis has a severe impact not only on Iran's domestic policy but on its foreign policy as well.

All this time the Islamic Republic has been trying to take advantage of the Coronavirus difficulties and to draw the attention of the world community on the negative impact of American sanctions on the lives of ordinary Iranians. This diplomatic-propaganda campaign, the ideologist of which was Foreign Minister Mohammad Javad Zarif, has worked successfully as a tool to develop political support for the removal of existing sanctions. It is noteworthy that Zarif's well-packaged campaign has worked not only among US's Western partners but also in the United States itself. The rumored message that sanctions should not prevent countries, who are fighting against coronavirus infection, from supplying medical and humanitarian products has led to a promise by EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Joseph Borrell to send humanitarian aid of € 20 million to Iran. The EU has also supported Iran's offer to allocate $ 5 billion under emergency financial assistance from the International Monetary Fund. However, the main point in this whole story was that the eleven senators of the Democratic Party of the United States demanded the easing of US sanctions against Iran[1].

At the same time, President Trump's administration has made it clear that it does not view the Coronavirus factor as a legitimate reason to soften its "maximum pressure" policy on Iran. Also, according to some reports, Washington has already decided to block Iran's application for a loan from the IMF. The U.S. government appears to be viewing the negative economic consequences of the coronavirus crisis as another additional factor that will eventually force the Islamic Republic of Iran to sit down at the negotiating table and to compromise a series of concessions, from Iran's nuclear missile program to its regional policy.

References:

1. After Iran quashes riots, top general threatens to destroy Israel and US. *Times of Israel.* <https://www.timesofisrael.com/top-iranian-general-threatens-to-destroy-israel-us/>. [in English].
2. Gardner, L.C., Young, M.B. eds. (2008). *Iraq and the Lessons of Vietnam*. New York: The New Press. [in English].
3. Gause, III F. Gregory (2010). *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge: Cambridge University Press. [in English].
4. Herring, G.C. (2008). *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*. New York: Oxford University Press. [in English].
5. Houthi drone attacks on 2 Saudi Aramco oil facilities spark fires. *Aljazeera.* <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/drones-hit-saudi-aramco-facilities-fires-190914051900472.html>. [in English].
6. Kahl, C.H., Stokes, J., Pattani, R. (2013). *If all else fails. The challenges of containing a nuclear-armed Iran*. Washington: The Center for a New American Security. [in English].
7. Litwak, Robert S. (2015). *Iran nuclear chess: after the deal*. Washington: Woodrow Wilson Center Press. [in English].
8. Qatar-Iran ties: Sharing the world's largest gas field. *Aljazeera.* <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2017/06/qatar-north-dome-iran-south-pars-glance-lng-gas-field-170614131849685.html>. [in English].
9. Reardon, R.J. (2012). *Containing Iran. Strategies for addressing the Iranian nuclear challenge.* Santa Monica, CA: RAND Corporation. [in English].
10. US Democratic Senators Call For Iran Sanctions Suspension Amid Coronavirus. *Radio Farda*. <https://en.radiofarda.com/a/us-democratic-senators-call-for-iran-sanctions-suspension-amid-coronavirus/30514386.html>. [in English].

[1] US Democratic Senators Call For Iran Sanctions Suspension Amid Coronavirus. *Radio Farda*. <https://en.radiofarda.com/a/us-democratic-senators-call-for-iran-sanctions-suspension-amid-coronavirus/30514386.html>.

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.2

Myroslava Mainina
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-5929-5005
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

EU AFTER PANDEMIC: THREATS AND PERSPECTIVES

Мирослава Майніна
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

ЄС ПІСЛЯ ПАНДЕМІЇ: ЗАГРОЗИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Coronavirus pandemic is a serious challenge for all our world. European Union meets pandemic in a period of aggravation of the multiple internal problems. Quick responses and precautionary measures show to EU all its weakness. Pandemic for Europe is a challenge because it calls into a question the idea of integrated Europe. EU demonstrates unreadiness for a large-scale challenge. Lots of European states take precautionary measures at a local level. European Union reacts in a few days. This virus is a serious challenge not only for people's health but also for the future of the European Union. In the article, the author analyzes the pandemic's influence on Schengen's area functioning, security, democracy, and human rights. The article also aims to shows the perspectives for Europe, when the fight against pandemic ends.
Keywords: European Union, EU, coronavirus pandemic, Schengen area, democracy, security.

Європейський Союз зустрів пандемію виснаженим від інших проблем. Численні виклики стримували його розвиток і загостювали ситуацію всередині Союзу. Останні тенденції вказували на те, що ЄС було необхідно зосередитись на вирішенні внутрішніх проблем.

Один з викликів для ЄС – Brexit. Британія нещодавно покинула ЄС і поки жодна зі сторін ще не навчилася жити окремо. Для обох – це серйозних виклик, перш за все у сфері економіки. За попередніми оцінками Brexit вартував ЄС 5% від загального бюджетного фонду[1].

Інша серйозна проблема Європи – мігранти з Близького Сходу. Це багатогранна проблема, яка стосується не лише масової міграції, а разом із тим створює загрозу для безпеки та економіки Європи. До того ж мігранти стали причиною постійних чвар між державами ЄС. Нерівномірний розподіл мігрантів, надмірне навантаження на держави, що мають вихід до моря, а також відмова від прийняття біженців зі Сходу окремими країнами – глобальна проблема для Європи. Тим більше, в лютому 2020 р. проблема мігрантів постала з новою силою. Після обстрілу провінції Ідліб тисячі біженців прибули до Туреччини, яка в свою чергу, відмовилась стати перешкодою на шляху до Європи. Цього разу з найбільшим напливом стикнулась Греція.

У ЄС багато й інших проблем. Посилення ролі євроскептиків, проблеми тероризму, розширення ЄС із нещодавньою відмовою у вступі Північній Македонії та Албанії, економічна криза. Це лише невеликий список того, з чим стикнулося об'єднання. Вирішення проблем давно назріло. Саме тому, нове керівництво інституцій ЄС у своїх програмах зосередилися на внутрішніх проблемах об'єднання.

Про реформування ЄС давно говорять європейські лідери. Очільник Франції Е. Макрон усе активніше виступає за докорінну реформу ЄС. На його думку, міняти необхідно все – від порядку вступу до об'єднання до співпраці між державами-членами. Е. Макрон виступає за посилення національних урядів і послаблення тиску та контролю з боку ЄС. «В решті решт те, що прихильники Brexit запропонували британцям, звучало доволі правильно: повернення контролю над нашими

[1] Blenkinsop, Ph. (2016). From trade to migration: how Brexit may hit the EU economy. *Reuters*. <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-economy-europe/from-trade-to-migration-how-brexit-may-hit-the-eu-economy-idUKKCN0ZA0KI> (2020, квітень 11).

життями, нашою нацією. Ми маємо розуміти це і вміти діяти у межах відкритої нації»[1] Макрон наголошує, що міняється не лише Європа, міняється світ в цілому. Гегемонія Заходу потроху здає свої позиції. Застереження для Європи в тому, що якщо вона не почне мінятися – ризикує зникнути разом із західною цивілізацією.

Слова Макрона – один із варіантів для Європи. Його майбутнє залежить від того, чи вистачить у лідерів ЄС сил дійти консенсусу щодо майбутнього Союзу. Чи вдасться виробити новий формат співпраці, який би не шкодив національній ідентичності та суверенітету держав з одного боку, а з іншого не знищив проект об'єднаної Європи.

Європа розуміла увесь тягар проблем, але точно була не готова до нових. Тим більше до тих, які руйнують те, що є основою ЄС: об'єднання, інтеграцію, спільний простір, наступають на демократію та права громадян.

Канцлер Німеччини Ангела Меркель уже назвала пандемію коронавірусу – «найсерйознішим випробуванням для Європейського Союзу з моменту його заснування»[2], а також «найбільшим викликом з часів Другої світової війни»[3].

Пандемія коронавірусу стала серйозним викликом для глобалізації, відкритих кордонів, вільного переміщення людей і товарів по всьому світу. Викликом для усього того, на чому і будувалася Європа. Наскільки сильним удар пандемії буде не у вимірі економіки, функціонуванні медичної системи чи розвитку демократії, а у вимірі майбутнього об'єднання залежить в тому числі від того, на скільки швидко вдасться приборкати пандемію. До того ж важливо, спільні зусилля ЄС чи локальні кроки окремих держав стануть визначними у боротьбі.

Метою статті є дослідити вплив пандемії коронавірусу на функціонування Європейського Союзу. Визначити загрози, які несе пандемія ЄС і які перспективи відкриває. Більш детально це можна побачити, розглянувши зміни, що відбуваються у сферах безпеки, забезпечення демократії, прав і свобод громадян, а також те, який вплив вірус чинитиме на функціонування Шенгенської зони, як основи об'єднаної Європи.

Європейські лідери визнають, що одну з найбільших загроз пандемія несе саме Шенгенській зоні. Принципи Шенгенської угоди –основа діяльності ЄС. Відкриті кордони та свобода пересування як людей, так і товарів, – те, чого прагнули ідеологи об'єднаної Європи. Договір «Про скасування паспортного митного контролю між країнами Європейського Союзу» був підписаний 14 червня 1985 Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Францією, Німеччиною, Португалією та Іспанією. Чинності угода набула 26 березня 1995 року. Угода була підписана у м. Шенген, що знаходиться на перетині кордонів Люксембургу, Німеччини та Франції. Звідси і назва документу, яку звикли застосовувати – Шенгенська угода. Мета договору – «скасування контролю за пересуванням людей на спільних кордонах та полегшення пересування транспортних засобів та вантажу»[4].

Угода повною мірою не вирішувала завдання відкриття кордонів між державами, а лише поклала початок цьому процесу. Для забезпечення безпеки пересування у межах Шенгенського простору були введені так звані «компенсаційні заходи». Розроблена Шенгенська інформаційна система (Schengen Information System, SIS), яка синхронізувала дані поліції, митних служб, судової системи для того, аби запобігти незаконній міграції, контрабанді, тероризму і т. д. Поступово до Шенгенської конвенції почали приєднуватися й інші держави ЄС: Італія, Іспанія та Португалія, Греція, Австрія, Данія, Фінляндія та Швеція . Важливо, що дія Шенгенської угоди стає можливою лише після виконання усіх «компенсаційних заходів». До прикладу, Італія, яка підписала Угоду

[1] Выступление Эммануэля Макрона на совещании французских послов (2019). *Хвиля*. <https://hvylya.net/analytics/geopolitics/vystuplenie-jemmanujelja-makrona-na-soveshhanii-francuzskih-poslov.html> (2020, квітень, 05).

[2] Donahue, P., Jennen, B. (2020). Merkel Warns EU Faces Biggest Challenge Since Its Foundation. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-06/eu-faces-biggest-challenge-since-its-foundation-merkel-warns> (2020, квітень, 05).

[3] Анґела Меркель про коронавірус: зараз дистанція – прояв турботи (2020). *DW*. <https://www.dw.com/uk/анґела-меркель-про-коронавірус-зараз-дистанція-прояв-турботи-20032020/av-52862780> (2020, квітень, 05).

[4] Договор о реализации Шенгенского соглашения (2009). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_005> (2020, квітень, 04).

в 1990 р. стала повноправним членом Шенгену лише у 1998 р. У сферу відання ЄС співробітництво у питанні відкритих кордонів було передано 1997 р. з підписанням Амстердамського договору. Нового змісту ця угода набула у 2006 р., коли було підписано Шенгенський кодекс про кордони.

Дієвість та необхідність реформування Шенгенської зони не вперше ставиться під питання. Це вже робили під час кризи, викликаною масовим напливом мігрантів. Найбільш активно стан шенгенської зони критикував Емануель Макрон, який стверджує, що Шенгенська зона уже не працює, бо деякі країни «недостатньо солідарні» у сфері міграційної політики і, в результаті, це призводить до того, що навантаження напливу біженців розподіляється нерівномірно[1]. Реформа, яку пропонує Е. Макрон, доволі радикальна. Майбутню Шенгенську зону він бачить із «меншою кількістю держав» і вважає, що європейські країни, які не хочуть відповідати загальній політиці надання притулку іммігрантам, можуть бути виключені із зони вільного пересування.

Про те, що Шенгенська зона зникне від натиску мігрантів писав і стенфордський історик Ніл Фергюсон. «Те, що відбувається в Італії, Польщі, Угорщині, я б пояснив зростанням розуміння помилковості федерального проекту в Європі. Якщо ЄС не здатний захистити свої кордони, не потрібно займатися подальшою інтеграцією», – наголошує історик[2].

Зрештою, не міграційна криза і не загроза тероризму стали для Шенгенського простору найбільшим викликом. Вірус, який почав розповсюджуватися із екстремальною швидкістю, змусив національні уряди самостійно закривати кордони та обмежувати пересування не лише між державами, а й всередині них.

Першими зреагували безпосередньо держави, які залишились сам на сам з пандемією. 16 березня 2020 Німеччина оголосила про запровадження контролю на кордонах із п'ятьма державами: Францією, Австрією, Швейцарією, Данією та Люксембургом[3]. Франція запровадила заходи, які включають скасування вже призначених виборів, а також транспортну блокаду[4]. Угорщина та Фінляндія закрили кордони для іноземців[5].

Держави одна за одною почали оголошувати надзвичайний стан. НС було запроваджено в Іспанії, Італії, Румунії, Естонії, Чехії, Угорщині, Болгарії та ін.

ЄС сказало своє слово трохи згодом. Єврокомісія оприлюднила рішення, як рекомендації національним урядам у вигляді комюніке. Важливо, що рекомендації стосувалися лише тимчасового обмеження подорожей, пересування товарів рішення не торкалося.

Рішення Єврокомісії стосувалося обмеження пересування не лише між державами ЄС, а й між сторонами Шенгенської угоди. На сьогодні Шенгенська зона складається з 22 держав-членів ЄС, а також чотирьох держав-членів Європейської асоціації вільної торгівлі. Практика приєднання до окремих договорів ЄС третіх держав доволі розповсюджена. Це стосується і Шенгенської угоди. Ісландія, Швейцарія і Ліхтенштейн та Норвегія, які не є членами ЄС входять до дії Шенгенської угоди. Може бути і інший випадок, коли член ЄС не є підписантом Шенгенської угоди. Наразі дія Шенгенської угоди не розповсюджується на Болгарію, Ірландію, Хорватію, Кіпр та Румунію.

Слід визнати, що як ЄС, так і окремі держави стали вживати запобіжні заходи запізно. Адміністративні заходити почали запроваджуватися в більшості держав вже тоді, коли вірус активно розповсюджувався не лише між державами, а й всередині. Тимчасове перекриття кордонів стало одним із головних запобіжників. Таким чином, Шенгенська зона поки втратила свою основну функцію і коли вона запрацює знову – невідомо. Адже головне застереження полягає не лише

[1] Ліскович, М. (2019). Реформа «Шенгенки»: які країни хоче «видалити» із зони Макрон. *Укрінформ*. <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2690079-reforma-sengenki-aki-kraini-hoce-vidaliti-iz-zoni-makron.html> (2020, квітень, 05).

[2] Шенгенська зона зникне – стенфордський історик Ніл Фергюсон (2018). *НВ*. <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/shenhenska-zona-znikne-stenfordskij-istorik-nil-ferhjuson-2483380.html> (2020, квітень, 05).

[3] Кондратенко, М. (2020). Німеччина з 16 березня частково закриває кордони. *DW*. <https://www.dw.com/uk/nimechchyna-z-16-bereznia-chastkovo-zakryvaie-kordony/a-52782128> (2020, квітень, 06).

[4] «Ми на війні»: Макрон оголосив про транспортну блокаду Франції та закриття Шенгену (2020). *Украинская правда*. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/16/7107597/> (2020, квітень, 05).

[5] Фінляндія оголосила надзвичайний стан і закриває кордони (2020). *Украинская правда*. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/16/7107590/> (2020, квітень, 05).

в обмеженні пересування територією ЄС на рівні інституцій Євросоюзу, а обмеження, прийняти національними урядами держав-членів ЄС та підписантів Шенгенського договору.

Наразі, в ЄС розглядають варіанти продовження обмежень. Єврокомісія висловила пропозицію продовжити обмеження роботи Шенгенської зони до 15 травня[1]. Продовжуються обмеження і на національному рівні. Канцлер Австрії Курц уже заявив, що кордони держави будуть закриті аж допоки не буде винайдено ліки від коронавірусу, або ж створена вакцина[2]. За попередніми розрахунками на це може піти рік-півтора. А це означає, що весь цей час Австрія буде якоюсь мірою поза межами дії Шенгену.

Пандемія *змінить і уявлення про безпеку*. Не лише через загрозу можливого тривалого обмеження роботи Шенгенської зони. Корінь змін набагато глибший. Як правило, громадяни більш активно готові жертвувати своєю приватністю та свободою на користь безпеки та захисту здоров'я.

Політика масової самоізоляції, обмеження пересування створює загрозу не лише втраті приватності, а й посиленню контролю держави над особою. Життя онлайн дає змогу додатково сформувати уявлення про кожного громадянина. Адже карантинні заходи змушують людей замовляти товари та послуги онлайн: від доставки продуктів до оформлення документів.

Пандемія – привід для урядів посилити стеження за особами за допомогою електронних засобів. Онлайн сервіс Top10VPN's подає статистику, що останнім часом кількість держав, які вдалися до цифрового стеження, зросла на 90%[3]. Втім, на скільки довго держави будуть користуватися цими засобами і як швидко скасують обмеження поки невідомо. Уряди багатьох держав практикують електроне відстеження пересування громадян, які є потенційними носіями вірусу і мають знаходитись в ізоляції. Таке «стеження» має багато значень від отримання анонімних збірних даних операторів для моніторингу переміщення людей, до відстеження конкретної особи та її контактів. Захід намагається дотриматись балансу між конфіденційністю особистих даних і прагненням зупинити епідемію. Зрештою, порушення прав громадян – неминуче.

Мобільні оператори Італії, Німеччини, Бельгії та Австрії надають чиновникам узагальнені дані про місце перебування своїх абонентів для контролю за дотриманням карантину. Ця ж анонімна інформація допомагає виявляти скупчення людей у місцях, де зафіксовано спалах зараження[4]. В Австрії на допомогу у відстеженні місця розташування громадян залучили не лише мобільних операторів. Близько двох мільйонів австрійців не мають смартфонів, тому уряд розглядає можливість роздати їм брелоки, що повідомляють про місцерозташування[5].

У Німеччині тестування мобільних додатків, що відстежують місце знаходження проводять на військових Бундесверу. У Польщі, аби перевірити виконання громадянами зобов'язання на самоізоляцію, уряд запустив програму «Домашній карантин». Суть програми – відправити селфі, як доказ того, що людина дотримується карантину. Порушників очікує штраф у $ 116[6]. Схожий додаток застосовують і в Іспанії.

Відбуваються відстеження і на рівні ЄС. Для контролю поширення коронавірусу в Євросоюзі звернулися до вісьмох телекомунікаційних європейських компаній. Вони погодилися надати Європейській комісії данні про місцезнаходження мобільних телефонів абонентів. У програмі участь візьмуть оператори Deutsche Telekom, Orange, Telefonica, Telecom Italia, Telenor, Telia,

---

[1] Coronavirus: Commission invites Member States to prolong restriction on non-essential travel to the EU until 15 May (2020). *European Commission*. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_616> (2020, квітень, 07).

[2] Shotter, J., Jones, S. (2020). Europe watches as countries slowly emerge from lockdown. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/9c6d9b2f-fdca-4cd6-a909-0a08d9f7b8c1> (2020, квітень, 09).

[3] Woodhams, S. (2020). COVID-19 Digital Rights Tracker. *TOP10vpn*. <https://www.top10vpn.com/news/surveillance/covid-19-digital-rights-tracker/> (2020, квітень, 07).

[4] Око Великого брата. Як сучасні технології можуть врятувати світ від коронавірусу, але знищити право на приватність (2020). *НВ*. <https://nv.ua/ukr/world/countries/koronavirus-i-tehnologiji-chi-stane-stezhennya-derzhav-za-lyudmi-povsyakdennim-ostanni-novini-50080697.html> (2020, квітень, 07).

[5] Губар, О. (2020). Австрія відстежуватиме дані смартфонів для боротьби з коронавірусом. *DW*. <https://www.dw.com/uk/avstriia-vidstezhuvatyme-dani-smartfoniv-dlia-borotby-z-koronavirusom/a-53021015> (2020, квітень, 07).

[6] Hamilton, I.A. (2020). Poland made an app that forces coronavirus patients to take regular selfies to prove they're indoors or face a police visit. *Businessinsider.* <https://www.businessinsider.com/poland-app-coronavirus-patients-mandaotory-selfie-2020-3?r=US&IR=T> (2020, квітень, 07).

A1 Telekom Austria і Vodafone. Комісар ЄС з внутрішнього ринку і послуг Тьєррі Бретон заявив, що «дані будуть використані для визначення того, де медикаменти найбільш необхідні, для боротьби з COVID-19»[1]. Разом із цим така програма відкриє для Єврокомісії дані про місцезнаходження та пересування тисяч абонентів. Однак, чи будуть використанні ці дані окрім як для зазначених цілей – питання.

Для приборкання пандемії усі ці заходи виглядають вкрай необхідними та логічними. Уряди наголошують на тому, що таким чином боряться за безпеку своїх громадян. Проте, зібрати дані у сучасному світі не така вже й складна задача. Набагато складніше буде потім відмовитися від їх використання. Отже, те, наскільки Захід збереже баланс між безпекою, приватністю та конфіденційністю, а також наскільки може змінитися ситуація потрібно буде досліджувати після перемоги над пандемією.

Наступний виклик для Європи – *збереження демократії та захисту прав громадян*. В Європі доволі активно виступають за те, аби забезпечити громадянам право максимально вільно користуватися своїми правами. Свобода вираження, свобода мирних зібрань, свобода думок та совісті стали тим, на що безапеляційно розраховують громадяни. Пандемія поставила всі ці звичні для рядового європейця речі під питання.

Слід зазначити, що ситуації, за яких права громадян можуть обмежуватися, прописані в нормативно-правових актах ЄС, а також в законодавстві держав-членів ЄС. Відповідно до статті 39 Договору про заснування Європейської Спільноти, до обмежень, зокрема, належать забезпечення «суспільного порядку, суспільної безпеки та суспільного здоров'я»[2]. Саме охорона суспільного здоров'я і дає урядам мандат на деякі додаткові заходи. Питання полягає в тому, чи не буде боротьба з пандемією прикриттям для реалізації більш жорсткої політики відносно громадян і чи забезпечать цим заходам тимчасовий характер.

Заходи, завдяки яким вдалося приборкати пандемію, більш властиві тоталітарним та авторитарним режимам. До такого вдавалися в Китаї чи Південній Кореї. Обмеження пересування, штрафи та комендантська година у цих державах не викликали заперечень ані у населення, ані у влади. Європа ж досить довго зволікала із введенням запобіжних заходів. Для Італії, Іспанії, Франції – це спричинило більшу загрозу, аніж тимчасове обмеження прав громадян. Можна звичайно говорити і про кейс Німеччини, яка завчасно подбала про тестування на захворювання та ізоляцію. Однак, не зважаючи на це вона все одно увійшла до 5 держав, які вірус охопив найбільше.

У багатьох державах Європи у квітні 2020-го пандемія ще не досягла піку, а уряди вже висловлюють занепокоєння у зв'язку зі станом демократії, обмежень прав людини та верховенства права. Уряди 13 держав зробили заяву, у якій йдеться про те, що «у цій безпрецедентній ситуації цілком справедливо, що держави-члени вживають надзвичайних заходів для захисту своїх громадян і подолання кризи. Однак ми глибоко стурбовані небезпекою порушення принципів верховенства права, демократії та основних прав, що випливають з прийняття певних надзвичайних заходів»[3] Документ підписали Бельгія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Швеція. Лідери держав наголошують на *тимчасовому характері* обмежень та максимальному збереженні свободи вираження думок або свободи преси.

Занепокоєння викликає ситуація в Угорщині. 30 березня парламент Угорщини прийняв рішення, яким надав право уряду В. Орбана безстроково керувати надзвичайною ситуацією. Це рішення дасть змогу призупиняти дію окремих нормативно-правових актів, відступати від закону або вживати інших надзвичайних заходів. Лідер опозиційної партії Jobbik Петро Якаб заявив, що закон поставив усю угорську демократію «на карантин»[4]. Саме тимчасовість обмежень – основний аргумент лідерів ЄС. В Угорщині цією нормою нехтують.

---

[1] Yeo, A. (2020). Major telcos will hand over phone location data to the EU to help track coronavirus. *Mashable*. <https://mashable.com/article/coronavirus-european-union-phone-location-tracking/> (2020, квітень, 07).

[2] Договір про заснування Європейської Спільноти (2005). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017> (2020, квітень, 08).

[3] Коронавірус: 13 держав ЄС стурбовані через стан демократії в умовах карантину (2020). *Украинская правда.* <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/04/2/7108267/> (2020, квітень, 09).

[4] Уряд Орбана отримав розширені повноваження на час надзвичайної ситуації в Угорщині (2020). *Украинская правда*. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/30/7108156/> (2020, квітень, 09).

Будь-яка криза передбачає обмеження. Залежно від характеру та спрямованості проблеми різні групи населення опиняться під ударом. Політична освіченість суспільства і розвиток політичної культури – важливі показники для розвитку зрілого громадянського суспільства. Пандемія разом із вимушеними обмеженнями та надмірним контролем громадян –тест для демократії. На скільки довго Європа в цілому та окремі європейські держави будуть використовувати пандемію не лише з метою приборкання розповсюдження вірусу, а й для контролю громадян, покаже рівень демократії і зрілість громадянського суспільства.

Пандемія показала, що ідеологія глобалізму, неолібералізму та демократії слабкі перед біологічними викликами. Не лише Європа, а й весь світ вимушено пішли на карантин. І наскільки серйозними будуть наслідки – питання, на яке поки немає відповіді. У МВФ уже прогнозують найбільший за сто років обвал світової економіки[1]. А в ЄС говорять про необхідність розробляти новий «план Маршала»[2].

Для Європейського Союзу – це не лише виклик для окремих сфер функціонування. Це виклик для самої ідеї об'єднаної Європи. Виклик для ідеологічних засад її функціонування. Виклик для спільного майбутнього ЄС.

Європа, яка вже пережила не одну кризу, наразі намагається не втратити те, що побудувала протягом останніх десятиліть. ЄС зміг пережити післявоєнну кризу XX століття, економічну кризу 2007-08 років, а також масовий наплив мігрантів у 2015-му. Пандемія безумовно несе загрозу майбутньому ЄС. Наскільки вона буде сильною залежить і від рішень, які прийматимуться керівництвом як ЄС, так і від політики окремих держав ЄС.

Плани розвитку ЄС були затверджені у «Білій книзі», присвяченій 60-й річниці від заснування Європейського Союзу. Вона містить п'ять сценаріїв розвитку ЄС до 2025 р. В Європарламенті її представив Жан-Клод Юнкер, який на той час обіймав посаду Президента Єврокомісії. «Біла книга» визначає головні виклики та можливості для Європи упродовж наступного десятиліття. Не викликає сумніву те, що після пандемії їх необхідно буде переглянути. Необхідно буде внести корективи і в бюджет ЄС на 2021 – 2027. І тут у Єврокомісії сподіваються на підтримку держав-членів. Однак, це може спровокувати ще більше загострення. Зрештою, і національні економіки держав-членів також виснажуються від боротьби з пандемією.

Зміни в політичному та економічному укладі Євросоюзу однозначно будуть, проте, говорити про оптимістичні чи песимістичні сценарії допоки зарано. Не викликає сумнівів лише те, що пандемія ще раз вказала Європі на слабкі сторони:

- Пандемія показала непрактичну сторону Шенгенської зони. Шенгенський простір вистояв перед натиском мігрантів. Заходи, які вживали в ЄС на той час не були такими радикальними, як під час пандемії. Вимушена зупинка функціонування Шенгенської зони вмотивована не лише рішенням ЄС, а й національними урядами. Коли і на яких умовах буде відновлено повноцінний рух Європою залежить від того, як швидко вдасться закупорити розповсюдження захворіння та як швидко буде винайдено ліки чи вакцину.
- Безпека громадян стала приводом для посягань на приватність. Відслідковування (навіть за умов збереження конфіденційності) – надмірне втручання держави у приватне життя громадян. Як скоро уряди скасують обмеження та чи не будуть використовувати дані в інших цілях, окрім як протистояння розповсюдженню пандемії – покаже рівень демократії та політичної культури держав.
- Європа завжди пишалася рівнем забезпечення прав і свобод та розвитком демократії. Пандемія ж сформувала іншу реальність. Права людей обмежуються. Не зважаючи на те, що у нормативно-правових актах передбачено введення обмежень для збереження здоров'я громадян, важливим є те, аби ці обмеження носили тимчасовий характер, а не перетворилися на буденність.
- Суверенітет – найбільша цінність та одна з основних ознак держави. Карантинні заходи можуть показати державам-членам ЄС, що виживання держав залежить від рішень, прийнятих

[1] Ромашенко, С. (2020). МВФ прогнозирует крупнейший за сто лет обвал мировой экономики. *DW*. <https://www.dw.com/ru/мвф-прогнозирует-крупнейший-за-сто-лет-обвал-мировой-экономики/a-53076391> (2020, квітень, 08).

[2] «Wir brauchen einen Marshall-Plan für Europa» (2020). *WELT*. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207034031/Ursula-von-der-Leyen-Wir-brauchen-einen-Marshall-Plan-fuer-Europa.html> (2020, квітень, 08).

на локальному рівні, а не на рівні наднаціональних інституцій. Карантин – це виклик глобалізації та інтеграції на користь посилення суверенітету та національних урядів.

Європа давно потребувала перезавантаження. Розглядалося багато варіантів її майбутнього. Пандемія безсумнівну внесе свої корективи і до них. З одного боку держави вкотре зрозуміють важливість збереження власного суверенітету та необхідність посилення національних урядів. Це те, за що так довго виступали праві партії та чого так рясно добивалися євроскептики. У такому випадку роль ЄС буде послаблена. За такого сценарію, можна припустити, що ЄС отримає роль європейського комунікатора, або ж посередника у прийняття рішень, що матимуть вплив на міжнародний порядок денний. Посилення національних урядів зменшить вплив ЄС на внутрішню політику та видозмінить бачення об'єднаної Європи. Держави можуть отримати більш широкі можливості поєднувати членство в ЄС із прийняттям рішень на національному рівні, які до того європейська спільнота засуджувала.

Може бути застосований й інший сценарій, за якого співпраця всередині Європи лише поглибиться. Це можливо за повної інтеграції податкової системи, медицини, армії, суспільного порядку. Однак, навряд чи європейські лідери готові до такого сценарію. Ідея «Сполучених Штатів Європи» уже зазнавала критики. А зважаючи на роль ЄС у врегулюванні кризи – навряд чи держави в цей раз погодяться на таку пропозицію. Пандемія показала, що локально держави більш дієво реагують на виклики, аніж те робить ЄС. Відчуження суверенітету на користь ЄС зробить їх залежними від рішень центру. Цього сценарію не приймуть рівною мірою ані євроскептики, ані більшість ідеологів об'єднаної Європи.

References:

1. Angela Merkel pro koronavirus: zaraz dystantsiia – proiav turboty (2020) [Angela Merkel on the coronavirus: now distance is a sign of concern]. *DW*. <https://www.dw.com/uk/анґела-меркель-про-коронавірус-зараз-дистанція-прояв-турботи-20032020/av-52862780> (2020, April, 05). [in Ukrainian].
2. Vystuplenie Jemmanujelja Makrona na soveshhanii francuzskih poslov [Speech by Emmanuel Macron at a meeting of French ambassadors] (2019). *Hvilja* [The Wave]. <https://hvylya.net/analytics/geopolitics/vystuplenie-jemmanujelja-makrona-na-soveshhanii-francuzskih-poslov.html> (2020, April, 05). [in Russian].
3. Hubar, O. (2020). Avstriia vidstezhuvatyme dani smartfoniv dlia borotby z koronavirusom [Austria will monitor smartphone data to fight coronavirus]. *DW*. <https://www.dw.com/uk/avstriia-vidstezhuvatyme-dani-smartfoniv-dlia-borotby-z-koronavirusom/a-53021015> (2020, April, 07). [in Ukrainian].
4. *Dohovir pro zasnuvannia Yevropeiskoi Spilnoty* [Treaty establishing the European Community] (2005). *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017> (2020, April, 08). [in Ukrainian].
5. *Dohovor o realyzatsyy Shenhenskoho sohlashenyia* [Schengen Agreement] (2009). *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_005> (2020, April, 04). [in Russian].
6. Kondratenko, M. (2020). Nimechchyna z 16 bereznia chastkovo zakryvaie kordony [Germany has been partially closing its borders since March 16]. *DW*. <https://www.dw.com/uk/nimechchyna-z-16-bereznia-chastkovo-zakryvaie-kordony/a-52782128> (2020, April, 06). [in Ukrainian].
7. Koronavirus: 13 derzhav YeS sturbovani cherez stan demokratii v umovakh karantynu [Coronavirus: 13 EU countries are concerned about the state of democracy in quarantine] (2020). *Ukraynskaia pravda* [Ukrainian truth]. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/04/2/7108267/> (2020, April, 09). [in Ukrainian].
8. Liskovych, M. (2019). Reforma «Shenhenky»: yaki krainy khoche «vydalyty» iz zony Makron [Reform of the "Schengen": Yaki Krai want "vidalyti" iz zoni Macron]. *Ukrinform* [Ukrinform]. <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2690079-reforma-sengenki-aki-kraini-hoce-vidaliti-iz-zoni-makron.html> (2020, April, 05). [in Ukrainian].
9. «My na viini»: Makron oholosyv pro transportnu blokadu Frantsii ta zakryttia Shenhenu ["We are at war": Macron announced the transport blockade of France and the closure of Schengen] (2020). *Ukraynskaia pravda* [Ukrainian truth]. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/16/7107597/> (2020, April, 05). [in Ukrainian].
10. Oko Velykoho brata. Yak suchasni tekhnolohii mozhut vriatuvaty svit vid koronavirusu, ale znyshchyty pravo na pryvatnist [Big Brothers eye. How modern technology can save the world from the coronavirus but destroy the right to privacy] (2020). *NV*. <https://nv.ua/ukr/world/countries/koronavirus-i-tehnologiji-chi-stane-stezhennya-derzhav-za-lyudmi-povsyakdennim-ostanni-novini-50080697.html> (2020, April, 07). [in Ukrainian].
11. Romashenko, S. (2020). MVF prognoziruet krupnejshij za sto let obval mirovoj jekonomiki [The IMF predicts the largest collapse in the world economy in a hundred years]. *DW*. <https://www.dw.com/ru/мвф-прогнозирует-крупнейший-за-сто-лет-обвал-мировой-экономики/a-53076391> (2020, April, 08). [in Russian].

12. Uriad Orbana otrymav rozshyreni povnovazhennia na chas nadzvychainoi sytuatsii v Uhorshchyni [Orbáns government has been given extended powers during the emergency in Hungary] (2020). *Ukraynskaia pravda* [Ukrainian truth]. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/30/7108156/> (2020, April, 09). [in Ukrainian].
13. Finliandiia oholosyla nadzvychainyi stan i zakryvaie kordony [Finland has declared a state of emergency and is closing its borders] (2020). *Ukraynskaia pravda* [Ukrainian truth]. <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/03/16/7107590/> (2020, April, 05). [in Ukrainian].
14. Shenhenska zona znykne – stenfordskyi istoryk Nil Ferhiuson [The Schengen area will disappear – Stanford historian Neil Ferguson] (2018). *NV*. <https://nv.ua/ukr/world/geopolitics/shenhenska-zona-znikne-stenfordskij-istorik-nil-ferhjuson-2483380.html> (2020, April, 05). [in Ukrainian].
15. Blenkinsop, Ph. (2016). From trade to migration: how Brexit may hit the EU economy. *Reuters.* <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-economy-europe/from-trade-to-migration-how-brexit-may-hit-the-eu-economy-idUKKCN0ZA0KI> (2020, April, 11). [in English].
16. Coronavirus: Commission invites Member States to prolong restriction on non-essential travel to the EU until 15 May (2020). *European Commission*. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_616> (2020, April, 07). [in English].
17. Donahue, P., Jennen, B. (2020). Merkel Warns EU Faces Biggest Challenge Since Its Foundation. *Bloomberg.* <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-06/eu-faces-biggest-challenge-since-its-foundation-merkel-warns> (2020, April, 05). [in English].
18. Hamilton, I.A. (2020). Poland made an app that forces coronavirus patients to take regular selfies to prove they're indoors or face a police visit. *Businessinsider.* <https://www.businessinsider.com/poland-app-coronavirus-patients-mandaotory-selfie-2020-3?r=US&IR=T> (2020, April, 07). [in English].
19. Shotter, J., Jones, S. (2020). Europe watches as countries slowly emerge from lockdown. *Financial Times.* <https://www.ft.com/content/9c6d9b2f-fdca-4cd6-a909-0a08d9f7b8c1> (2020, April, 09). [in English].
20. «Wir brauchen einen Marshall-Plan für Europa» [We don't need a Marshall Plan for Europe] (2020). *WELT.* <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article207034031/Ursula-von-der-Leyen-Wir-brauchen-einen-Marshall-Plan-fuer-Europa.html> (2020, April, 08). [in German].
21. Woodhams, S. (2020). COVID-19 Digital Rights Tracker. *TOP10vpn.* <https://www.top10vpn.com/news/surveillance/covid-19-digital-rights-tracker/> (2020, April, 07). [in English].
22. Yeo, A. (2020). Major telcos will hand over phone location data to the EU to help track coronavirus. *Mashable.* <https://mashable.com/article/coronavirus-european-union-phone-location-tracking/> (2020, April, 07). [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.3

Volodymyr Boiarskyi
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-1291-0760
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

CROSS-BORDER COOPERATION: PHILOSOPHICAL AND ORGANIZATIONAL APPROACHES TO DETERMINING ITS ROLE IN INTERNATIONAL COOPERATION SYSTEM

Володимир Боярський
Інститут законодавства Верховної Ради України

ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО: ФІЛОСОФСЬКІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ РОЛІ В СИСТЕМІ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

The article explores the philosophical and organizational approaches to defining the role of cross-border cooperation in the international cooperation system.
It establishes that, by applying a realistic approach to cross-border cooperation, it can be stated that everything is reduced to interstate cooperation on the basis of mutual recognition of sovereignty and non-interference of the parties cooperating with each other. According to the integration approach, cross-border regional cooperation is one of the promising areas of international interstate integration and is defined as a system of global economic ties and an effective form of world economic integration that facilitates the free movement of goods, services, capital and people. Within the framework of the regional approach, cross-border cooperation can be presented as a special, largely initiative and conditioned by the existential needs and interests of the residents of the respective member states of territorial communities, a form of foreign economic, environmental and cultural and educational activities carried out at all regional levels. At the same time, the application of the sociological approach leads to the conclusion that in the context of the new reality, the analysis of cross-border cooperation will only be inadequate in the context of economic and social autarchy, if it is not carried out on a larger scale, taking into account the global transnational relations and interactions.
Keywords: cross-border cooperation, globalization, regionalization, forms of cross-border cooperation, international cooperation.

Постановка проблеми. В умовах економічної і політичної форм глобалізації, а особливо в умовах розгортання, посилення і вдосконалення її відносно нової форми – правової глобалізації, – починаються суттєві процеси щодо об'єктивації та актуалізації нових інтеграційних форм співробітництва держав, що детерміновані не стільки їх участю в загальній системі міжнародного співробітництва в рамках універсальної і регіональних міжнародних спільнот, скільки їх транскордонним сусідством та різнорівневим поліоб'єктним та полісуб'єктним співробітництвом, що розгортається на засадах цього важливого принципу.

Необхідно зазначити, що таким співробітництвом найбільш відрізняються держави європейського континенту, які в рамках Ради Європи (далі – РЄ) – найбільшої міжнародної регіональної міжурядової організації, що об'єднує на сьогодні 47 держав[1], на міжнародно-правовій договірній основі побудували систему міжнародного співробітництва між прикордонними

[1] Совет Европы. <https://archive.is/20120722173922/www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47pays1europe&l=ru>

регіонами та їх місцевими громадами, що скерована на активізацію та посилення економічної, соціальної, культурної, наукової та інших сфер взаємодії з метою «підтягування» і стабілізації соціального розвитку найбільш віддалених від центру територій держав та громад, що на них розташовані, якими є прикордонні території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика прикордонного співробітництва, міжнародних і зовнішньоекономічних зав'язків субнаціональних акторів з кінця XX століття знайшла відображення в великій кількості наукових праць західних і вітчизняних мислителів, і треба визнати, що число подібних досліджень збільшується з кожним роком. Перші публікації, що зачіпають питання транскордонної регіональної взаємодії, з'явилися в 1970-х роках і представляли собою результати дискусій на науково-практичних конференціях, присвячених в основному вивченню кордонів, їх конфліктогенному і колабораційному потенціалів. Істотний внесок в теоретичне осмислення транскордонного співробітництва внесли спочатку політологи-компаративісти, соціологи і дослідники кордонів (т. зв. лімологи /від лат. limes – «кордон»/[1]). Правознавці увагу проблематиці регіоналізму та регіоналізації стали приділяти тільки з кінця 1980-х років, коли в рамках РЄ розпочалися активні процеси міжнародної нормативізації та нормування транскордонної співпраці – спочатку в західних (наприклад, роботи Р. Моргана, М. Кітінга, Д. Юілла), а потім і радянських і наукових колах (роботи Т. Зонової, І. Ларіної, А. Кісельнікова, І. Бусигіної) з'явились перші публікації з цього напрямку інтеграційного співробітництва держав та їх регіонів.

На зламі XX–XXI століть дослідження транскордонного співробітництва регіонів перетворилися в один з пріоритетних напрямків в європейській правовій та політичній науках, свідченням чого можуть служити численні наукові статті та публікації досліджень. Серед найбільш відомих можна виділити роботи М. Перкмана, Д. Тернока, О. Кремша. Великий внесок у вивчення проблематики транскордонного співробітництва внесли Ж.-П. Дерріеннік і Р. Кеохейн. Прихильником реалістичного підходу до визначення і дослідження сутності транскордонних відносин виступає А. Уолферс. Пізніше, Є. Мілнер аналізуючи попередні праці вчених з даної теми, виділяє загальне та відмінність, проводить паралелі, пояснює суть феноменологічного явища, яким є транскордонна співпраця регіонів та місцевих влад.

У вітчизняних правових, політологічних та економічних наукових колах вивчення проблем регіоналізму та транскордонного співробітництва набули поширення лише з середини 1990-х років в контекстуалізації міжнародного співробітництва органів місцевого самоврядування України з аналогічними суб'єктами прикордонних територій сусідніх держав, особливо в контексті реалізації положень Європейської конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 року. Так, різні аспекти міжнародних та зовнішньоекономічних зав'язків регіонів нашої держави у згаданій контекстуалізації досліджуються в працях І. Артьомова, М. Баймуратова, З. Варналія, Н. Микули, В. Толкованова та ін.

Крім того, необхідно враховувати, що важливі теоретичні і практичні аспекти транскордонного економічного, соціального і культурного співробітництва викладені в наукових публікаціях вітчизняних і зарубіжних юристів та економістів, зокрема у роботах українських вчених П.Ю. Бєленького, В.С. Будкіна, Є.Б. Кіш, М.А. Лендєла, Ю.В. Макогона, В.П. Мікловди, С.І. Мітряєвої, А.І. Мокія, А.П. Павлюк, О.С. Передрія, С.С. Слави, В.І. Чужикова; російських – Л.Б. Вардомського, С.В. Голунова, А.М. Кірюхіна, В.А. Колосова; польських – Г. Горзелака, М. Каспрзіка, К. Куцаб-Бонк; угорських – Б. Барані, К. Чімре та ін.

Разом з тим, феноменологія транскордонного співробітництва в умовах посилення міжнародної співпраці держав, їх регіональних та локальних владних еліт актуалізується, зростає її роль і значення в локальному і регіональному розвитку. Тому, **метою цієї статті** є дослідження філософських та організаційних підходів до визначення ролі транскордонного співробітництва в системі міжнародного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Глобалізація як стратегія світового економічного, а звідси, й соціального, та будь-якого розвитку, включаючи і його політичні і нормативно-правові аспекти, неминуче стикається з проблемою національних кордонів, національною самосвідомістю,

[1] Лімологія. *Вікіпедія.* <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%96%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>.

ідентичністю. Отже, як факт необхідно засвідчити виникнення складної та суперечливої дихотомії «глобальне – локальне», що, з одного боку, демонструє існування, функціонування та прояв глобальних потреб та інтересів об'єктивної властивості, а з іншого, – формування, функціонування, прояв та вдосконалення інтересів локального характеру, в системі яких домінують не стільки загальнодержавні інтереси, скільки інтереси окремих територій держави та населення, що на них мешкає, які мають переважно приватно-суб'єктивну орієнтацію, для реалізації якої використовується відповідні механізми, що формуються, нормуються, нормативізуються, легалізуються публічною владою, причому як на державному, так й на регіонально-локальному рівнях, а також легітимуються, наративізуються, контекстуалізуються і конотуються громадянським суспільством та його членами, які одночасно виступають як жителі-члени відповідних територіальних громад, що існують та функціонують на відповідних територіях національної держави, реалізуючи свої екзистенційні настанови, устремління, потреби та інтереси.

Такий системно-комплексний підхід лежить в основі філософії транскордонного співробітництва, що заснована на поєднанні глобалізації і локальності, яке породжує феномен глокалізації (від англ. glocalisation – це процес економічного, соціального, культурного розвитку, що характеризується співіснуванням різноспрямованих тенденцій: на тлі глобалізації замість очікуваного зникнення регіональних відмінностей відбувається їх збереження і посилення[1]), що з одного боку, відображає діалектичний взаємний зв'язок між глобальним і локальним, з іншого, – всезагальну форму існування нової цивілізаційної реальності[2], а як прояв феноменології – якісно новий стан відносин між міжнародними акторами та суб'єктами національного конституційного та загального міжнародного права (міжнародного публічного міжнародного приватного). Результатом глокалізації є об'єктивізація процесів розширення предметно-об'єктного кола міжнародно-правового регулювання за рахунок запозичення таких об'єктів регулювання з національного конституційного рівня (наприклад, права людини, виборче право, місцеве самоврядування тощо) та розширення кола суб'єктів загального міжнародного права за рахунок допущення в це коло суб'єктів, що раніше були виключно суб'єктами національного конституційного правопорядку і наділення їх відповідною міжнародною правосуб'єктністю (наприклад, органи місцевого самоврядування регіонального і локального рівнів, фізичні особи тощо). Фактично, наведені тенденції стали проявом могутньої дихотомічної тенденції конституціоналізації загального міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного правопорядку держав[3], що оформилася та проявилася в своїй могутності в рамках правової форми глобалізації, бо практично обертається навколо нормативно-правової міжнародно-правової та конституційно-правової формалізації.

В історичній ретроспективі саме за допомогою глокалізації практично завжди з часів появи кордонів з'ясовувались транскордонні контакти (транзитивність /співвідносність/) територій, що належали різним державам, оскільки будь-яка соціокультурна територія є результатом поєднання культурних традицій різних етнічних груп, регіонів і навіть цивілізацій. Типовим прикладом глокального простору виступає Україна, території якої в різні часи належали різним державам і імперіям та характеризувалися як високим рівнем транзитивності, так й запозиченням позитивних рис ментальності їх населення.

Філософська культура держави історично формувалася на основі греко-православної духовності і досягнень європейського відродження. Тому, сучасна Україна, виступаючи продовжувачкою і берегинею греко-православних традицій, відкрита як Схід, так і на Захід, оскільки архітектурним виглядом населених пунктів – сіл, селищ і міст, працьовитістю і акуратністю населення демонструє кращі якості європейського дому.

Крім того, необхідно розуміти, що методологічною основою дослідження транскордонного співробітництва є міждисциплінарний підхід, який, по-перше, має інтегративну основу, а, по-друге,

---

[1] Глокализация. *Википедия. Свободная энциклопедия*. <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB% D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D 0%B0%D1% 86% D0%B8%D1%8F>.

[2] Старцев, Е.Н. (2010). Глокальность как фактор становления новой цивилизационной реальности. *Cyberleninka.ru.* <https://cyberleninka.ru/article/n/glokalnost-kak-faktor-stanovleniya-novoy-tsivilizatsionnoy-realnosti?gclid=Cj0KCQjwm9D0BRCMARIsAIfvfIaWzgUBVDl9_rXUwYIQ8sna4iGvQQNmp QWqpOrzQjYn QEfSxxVYzAQaAheQEALw_ wcB>.

[3] Баймуратов, М.О. (ред.) (2010). *Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти*: монографія. Київ: Логос.

володіє системно-комплексними рисами, бо дає реальну змогу об'єднати сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, – так, на думку дослідниці К.В. Верхоланцевої, наприклад, системний і структурно-функціональний аналіз дає можливість для розробки системи міжнародних транскордонних зв'язків, їх рівнів, суб'єктний та предметно-об'єктний склад такого виду співробітництва; інституціональний підхід – можливість розглянути вплив на транскордонне співробітництво різноманітних інституцій; конкретний історичний метод дає змогу проаналізувати транскордонне співробітництво в контексті геополітичних викликів Європи і світу; соціокультурний метод – уможливлює вплив різноманітних соціальних зв'язків на розвиток транскордонних відносин; ситуаційний підхід дає можливість співвідносити розвиток транскордонного співробітництва з конкретною країною, а в ній – з регіоном; порівняльний аналіз – зіставити процеси транскордонного співробітництва в країнах Європи й України[1].

Сучасне транскордонне співробітництво – це спільні колективні конструктивні заходи діяльнісної спрямованості, що, по-перше, скеровані на розвиток відносин між територіально-адміністративними одиницями або владами (суб'єктний критерій. – Авт.); по-друге, такі суб'єкти в контекстуалізації топосу, тобто територіально, розташовано в рамках юрисдикції двох або більше, зазвичай, суміжних держав (географічний критерій. – Авт.); по-третє, такі міжнародні відносини здійснюються у відповідних організаційних та організаційно-правових формах (організаційний критерій); по-четверте, визначення, вибір та використання таких форм та їх суб'єктів-учасників передбачає укладання відповідних угод між державами (нормативний критерій. – Авт.). Крім того, по-п'яте, в розумінні об'єктивного критерія, в умовах міжнародних відносин, що реалізуються особливо в рамках тенденції міждержавної інтеграції транскордонне співробітництво неминуче стає багатостороннім (об'єктивний критерій. – Авт.), при цьому останнє – не тільки кількість держав-учасниць, а й різноманіття суб'єктів власне співробітництва: держав, транснаціональних фірм, банків, етносів тощо, які володіють різними рівнями легітимності, різними спонукальними інтересами, різними раціональними можливостями[2]. Отже, можна констатувати, що опорним критерієм сучасного транскордонного співробітництва виступає географічний критерій, що зразу ж робить такий вид співпраці характерним для міжнародних відносин.

Необхідно наголосити на тому, що сучасні теорії міжнародних відносин не дають єдиної дефініції цієї складної категорії. Наприклад, Українська дипломатична енциклопедія розглядає три макроконцепції міжнародних відносин:

– політологічну – вона визнає державу як єдиного міжнародного суб'єкта і в структурі міжнародних відносин віддає перевагу міждержавним відносинам;

– соціологічну – вона визнає міжнародний характер певної трансакції в залежності від характеру її об'єкта;

– системну – вона виходить з вторинності будь-якого міжнародного суб'єкта щодо системи МО[3].

Найбільш поширеними критеріями диференціації міжнародних відносин за атрибутивними ознаками є критерії: географічної локалізації (глобальні, регіональні, субрегіональні, локальні); хронологічної локалізації (короткострокові, середньострокові, довгострокові); кількості взаємодіючих суб'єктів (двосторонні, багатосторонні, універсальні); статусного співвідношення суб'єктів (симетричні, асиметричні); сфери, яка виступає об'єктом взаємовідносин (економічні, наукові, культурні, військові і т. п.); характеру взаємодії інтересів суб'єктів (співпраця, конфлікт)[4].

Багато дослідників відзначають, що суб'єкти міжнародних відносин, а саме держави, групи держав, всесвітні політичні урядові та неурядові організації, об'єднання, партії, ТНК, туристичні, релігійні організації, можуть взаємодіяти у вигляді наступних форм:

– суперництво, що передбачає мирний характер боротьби між державами за вигідну реалізацію свого національного інтересу, починаючи від поширення своїх капіталів і технологій до розміщення військових баз. Воно має місце серед держав, які знаходяться у відносинах як стратегічного партнерства, так і в стосунках конфронтації;

---

[1] Верхоланцева, К.С. (2009). *Развитие современного трансграничного сотрудничества России и стран Европы: сравнительный характер*: автореферат диссертации кандидата политических наук. Москва, 10.
[2] Верхоланцева, К.С. (2009). *Развитие современного трансграничного сотрудничества России и стран Европы: сравнительный характер*: автореферат диссертации кандидата политических наук. Москва, 11.
[3] Губерський, Л.В. та ін. (2004). *Українська дипломатична енциклопедія*. Київ: Знання України, *Том 2,* 98.
[4] Губерський, Л.В. та ін. (2004). *Українська дипломатична енциклопедія*. Київ: Знання України, *Том 2,* 98.

– конфлікти, що виникають на міжнародному рівні, коли не вдається врегулювати несумісні інтереси двох держав або їх груп. Проявляються в денонсації договорів, розриві дипломатичних відносин, економічній блокаді, провокуванні внутрішньої дестабілізації шляхом інформаційних диверсій, терористичних актів, військових переворотів, громадянської і світової воєн;

– співпраця, що здійснюється шляхом участі в різних міжнародних організаційних структурах на двосторонній і широкомасштабної договірній основі про дружбу і співробітництво. Цей напрямок можна вважати найперспективнішим, він адекватно відповідає геостратегічним інтересам суб'єктів міжнародних відносин і називається стратегічним партнерством. Стратегічне партнерство передбачає найбільш масштабний і взаємовигідний спосіб взаємодії в різних сферах суспільного життя[1]. Процес співпраці завжди передбачає наявність партнерів і їх взаємодію, а якщо воно міжнародне, то його учасниками будуть партнери з різних країн.

Отже, виходячи з наведених доктринально-теоретичних настанов, транскордонне співробітництво:

а) є проявом родової політологічної макроконцепції міжнародних відносин, але й суттєвим проявом соціологічної макроконцепції;

б) згідно критеріїв диференціації міжнародних відносин за атрибутивними ознаками воно відповідає критеріям: географічної локалізації (регіональні, субрегіональні, локальні рівні); хронологічної локалізації (короткострокові, середньострокові, довгострокові); кількості взаємодіючих суб'єктів (двосторонні, багатосторонні); статусного співвідношення суб'єктів (симетричні, асиметричні); сфери, яка виступає об'єктом взаємовідносин (економічні, наукові, культурні і т. п.); характеру взаємодії інтересів суб'єктів (співпраця);

в) воно базується на співпраці, що здійснюється шляхом участі в різних міжнародних організаційних структурах (в нашому випадку шляхом участі в спеціалізованих структурах) на двосторонній і широкомасштабної договірній основі.

Важливу роль у науковому пошуку в царині транскордонного співробітництва покликані відіграти підходи, що не заперечують значення усталених, традиційних підходів до дослідження міждержавного співробітництва, а детермінують та стимулюють їх. Звідси, систематичний аналіз феномену транскордонного співробітництва в країнах Європи дає змогу виділити та класифікувати основні теоретико-методологічні підходи до його визначення[2]. При цьому, політичний підхід – скерований на розгляд транскордонного співробітництва як методу реалізації політичних інтересів держави; реалістичний – зводить транскордонне співробітництво до міждержавних взаємодій на основі політичних принципів взаємного визнання, суверенітету та невтручання у внутрішні справи один одного, а також до комунікативної взаємодії між органами самоврядування місцевого і регіонального рівнів держав-учасників такого співробітництва; регіональний – акцентує на наявності кордонів та передбачає їх просторове подолання в контекстуалізації створення єдиного та однорідного економічного, соціального, культурного простору. Підхід «конфлікт-співробітництво» ставить транскордонне співробітництво на другий план порівняно з дослідженнями, присвяченими аналізу цих двох явищ, акцентуючи увагу не стільки на його конфліктогенному, скільки позитивному колабораційному потенціалі. Соціологічний передбачає існування транскордонних контактів у тісному зв'язку із культурними, етнічними цінностями[3].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що багато дослідників транскордонного співробітництва в переліку основних теоретико-методологічних підходах до його визначення упускають нормативний підхід. На нашу думку, саме він відносно такого виду комунікативної взаємодії суб'єктів, що знаходяться під юрисдикцією різних держав, відіграє визначальну роль, бо фактично її легалізує та легітимізує, надаючи відповідний обсяг міжнародної правосуб'єктності, а також сприяє її об'єктивізації, актуалізації, організації, становленню конкретних видів і форм взаємодії її учасників.

---

[1] Гелей, С.Д., Рутар, С.М. (2007). *Політологія*: навчальний посібник. Київ: Знання, 203.

[2] Краснейчук, А.О. (2014). Теоретико-методологічні засади розвитку транскордонного співробітництва. *Вісник Національної академії державного управління, 3,* 18-26. <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/10/2014-10-04.pdf>.

[3] Верхоланцева, К.С. (2009). *Развитие современного трансграничного сотрудничества России и стран Европы: сравнительный характер*: автореферат диссертации кандидата политических наук. Москва, 12.

Разом з тим, треба визнати, що саме за використанням політичного підходу увага акцентується на тому, що важливе досягнення останніх досліджень в галузі міждержавного співробітництва – це вироблення гіпотез про умови, за яких співробітництво між державами стає найбільш імовірним. Хоча ці гіпотези і не становлять комплексної теорії міждержавного співробітництва, вони пропонують серію змінних, кожна з яких робить співробітництво більш імовірною, а їх аналіз та емпірична перевірка здатні просунути справу створення зазначеної теорії, і отже, розвиток теорії міжнародних відносин у цілому. На думку дослідниці А.О. Краснейчук, існує шість таких гіпотез[1].

По-перше, це «гіпотеза взаємності», основним змістом якої є очікування державами вигід від співпраці і побоювання втрат та навіть покарань у разі ухилення від нього. По-друге, це «гіпотеза про кількість акторів», з точки зору якої перспективи співпраці зростають зі зменшенням числа взаємодіючих держав. По-третє, це «гіпотеза ітерації», з позицій якої можливості вступу держав на шлях співпраці пов'язані з тривалістю їх взаємодії. По-четверте, це «гіпотеза про міжнародні режими» або, інакше кажучи, про норми, принципи і процедури прийняття рішень, сукупність яких являє собою центри міждержавного співробітництва. По-п'яте, це «гіпотеза епістемічних спільнот», тобто тієї ролі, яку відіграють у розвитку міждержавної співпраці професіональні експерти, які розділяють загальне розуміння проблеми та шляхи її розв'язання. Нарешті, по-шосте, це «гіпотеза асиметрії сили», яка має схожість із так званою гегемоністською теорією стабільності, і з позицій якої співробітництво є більш імовірним, якщо в наявності є сильна і зацікавлена держава (гегемон).

Систематичний аналіз наведених гіпотез транскордонного співробітництва дає можливість стверджувати про відповідну нежиттєздатність деяких з них, наприклад, «гіпотези про кількість акторів», з точки зору якої перспективи співпраці зростають зі зменшенням числа взаємодіючих держав, – досвід показує, що перспективи профільної співпраці як раз зростають зі зростанням кількості держав-учасників, яскравим прикладом чого є існування та функціонування єврорегіонів. В той же час, можливо говорити про перебільшення ролі та гіперсуб'єктивізацію «гіпотези епістемічних спільнот», що визначає роль, яку відіграють у розвитку міждержавної співпраці професіональні експерти, що розділяють загальне розуміння проблеми та шляхи її розв'язання.

Велике значення в розумінні транскордонного співробітництва держав та їх регіональних, місцевих влад та органів місцевого самоврядування відіграє обґрунтування рівня міжнародного співробітництва. Сьогодні воно не належить виключно до абсолютної компетенції держави, як це було характерно для початку і середини XX століття. Підтвердженням цього є численні наукові роботи дослідників різних держав, які вивчають питання транснаціонального, транс'європейського, міжнародного співробітництва регіонів, міжтериторіальне, міжрегіональне, транскордонне співробітництво. Вважаємо, що наявність такої кількості характеристик профільного дослідження об'єктивно вимагає їх уточнення.

Так, швейцарський дослідник Ганс-Мартін Чуді ще в 2002 році запропонував використовувати поняття «транс'європейське співробітництво» (англ. Trans-European cooperation) у широкому розумінні, тобто для позначення всіх форм співпраці в Європі, взятих разом, при цьому він виділив такі відмінності при визначенні співпраці:

– транскордонне співробітництво (англ. Crossborder cooperation) – розуміється бі –, три – або багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, яке здійснюється в географічно суміжних територіях і / або територіях, розділених морем;

– міжтериторіальне співробітництво (англ. Interterritorial cooperation) – розуміється бі –, три – або багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, яке здійснюється між несуміжними територіями;

– транснаціональне співробітництво (англ. Transnational cooperation) – розуміється співробітництво між національними, регіональними та місцевими органами влади, які беруть участь в транснаціональних програмах і проектах. Ця форма співпраці охоплює великі суміжні території і включає суб'єкти щонайменше двох держав-членів ЄС і / або країн не членів ЄС[2].

[1] Краснейчук, А.О. (2014). Теоретико-методологічні засади розвитку транскордонного співробітництва. *Вісник Національної академії державного управління, 3,* 18-26. <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/10/2014-10-04.pdf>.

[2] Мігула, Н. (2004). *Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво*: монографія. Львів: ІРД НАН України, 15.

У монографії Н. Микули «Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво» підкреслюється, що «міжнародне співробітництво регіонів» здійснюється як міжтериторіальне, міжрегіональне та транскордонне. Вона уточнює, що під «міжрегіональною співпрацею» в Європі розуміють будь-які зв'язки, встановлені між регіонами, що належать до різних держав[1].

Аналогічне визначення категорії «міжрегіональне співробітництво» пропонує І. Шумляєва, розуміючи під цим: «... будь-які спільні дії, спрямовані на встановлення і поглиблення партнерських зв'язків між окремими регіонами різних держав економічної, соціальної, науково-технічної, екологічної, культурної та іншої спрямованості»[2].

Отже, можна зазначити, що вищенаведені поняття, по-перше, є комплексними і системними; по-друге, вони володіють колабораційним потенціалом; по-третє, вони є номологічно (згідно топосу і локусу), а також телеологічно обґрунтованими, бо розглядають питання співпраці на регіональному і локальному рівнях, учасниками якого є представники різних держав; по-четверте, у змістовному наповненні вони розглядають різні форми здійснення міжнародного співробітництва різними суб'єктами; по-п'яте, такі форми співробітництва є формалізованими, тобто здійснюються у відповідних формах, що передбачені правом або скеровані на реалізацію приписів права; отже, по-шосте, такі форми є нормативно супроводжуваними та забезпеченими, бо засади такого співробітництва визначаються нормами права (міжнародного публічного/міжнародного приватного та національного конституційного і національного галузевого /цивільного, адміністративного, земельного, екологічного тощо/) і договірними облігаторними відносинами (зобов'язаннями сторін) для досягнення очікуваних результатів (соціально-економічних, гуманітарних, в сфері контактів між людьми та ін.).

Висновки. У відповідності до зазначеного вище, застосовуючи реалістичний підхід до транскордонного співробітництва, можна констатувати, що все зводиться до міждержавної взаємодії на основі взаємного визнання суверенітету та невтручання сторін, що співробітничають одна з одною. Згідно з інтеграційним підходом транскордонне регіональне співробітництво є одним із перспективних напрямів міжнародної міждержавної інтеграції і визначається як система світогосподарських зав'язків і ефективна форма світогосподарської інтеграції, що сприяє вільному переміщенню товарів, послуг, капіталу та людей. У рамках регіонального підходу транскордонне співробітництво можна представити як особливу та багато в чому ініціативну, обумовлену екзистенційними потребами і інтересами жителів відповідних територій держави – членів територіальних громад, форму зовнішньоекономічної, екологічної та культурно-просвітницької діяльності, що здійснюється на регіональному рівні в усіх її загальних та індивідуальних проявах. Разом з тим, застосування соціологічного підходу призводить до висновку, згідно якого в умовах нової реальності аналіз транскордонного співробітництва лише в контекстуалізації економічної та соціальної автаркії буде неадекватним, якщо його не проводити у більш широкому масштабі з врахуванням та через призму глобальних транснаціональних зв'язків та взаємодій.

References:

1. Baimuratov, M.O. (ed.) (2010). *Konstytutsiino-pravove zabezpechennia yevropeiskoi mizhderzhavnoi intehratsii: teoretyko-metodolohichni aspekty*: monohrafiia [Constitutional and legal support of European interstate integration: theoretical and methodological aspects: monograph]. Kyiv: Lohos. [in Ukrainian].
2. *Verholanceva, K.S. (2009). Razvitie sovremennogo transgranichnogo sotrudnichestva Rossii i stran Evropy: sravnitel'nyj harakter*: avtoreferat dissertacii kandidata politicheskih nauk [Development of modern cross-border cooperation between Russia and European countries: comparative nature: extended abstract of Candidate's thesis of political sciences]. Moscow. [in Russian].
3. Helei, S.D., Rutar, S.M. (2007). *Politolohiia*: navchalnyi posibnyk [Political Science: a textbook]. Kyiv: Znannia. [in Ukrainian].
4. Glokalizacija [Glocalization]. *Vikipedija. Svobodnaja jenciklopedija* [Wikipedia. Free Encyclopedia]. <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7% D 0%B0%D1% 86% D0%B8%D1%8F>. [in Russian].

[1] Мігула, Н. (2004). *Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво*: монографія. Львів: ІРД НАН України, 11-12.

[2] Ковбасюк, Ю.В., Трощинський, В.П., Сурмін, Ю.П. (ред.) (2010). *Енциклопедичний словник з державного управління*. Київ: НАДУ, 438.

5. Huberskyi, L.V. et al. (2004). *Ukrainska dyplomatychna entsyklopediia* [Ukrainian diplomatic encyclopedia]. Kyiv: Znannia Ukrainy, *Vol. 2*. [in Ukrainian].
6. Kovbasiuk, Yu.V., Troshchynskyi, V.P., Surmin, Yu.P. (ed.) (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic dictionary of public administration]. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
7. Krasneichuk, A.O. (2014). Teoretyko-metodolohichni zasady rozvytku transkordonnoho spivrobitnytstva [Theoretical and methodological principles of cross-border cooperation]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia* [Bulletin of the National Academy of Public Administration], *no. 3,* 18-26. <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2014/10/2014-10-04.pdf>. [in Ukrainian].
8. Limolohiia [Limology]. *Vikipediia. Vilna entsyklopediia* [Wikipedia. Free Encyclopedia]. <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%96%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F>. [in Ukrainian].
9. Mihula, N. (2004). *Mizhterytorialne ta transkordonne spivrobitnytstvo:* monohrafiia [Interterritorial and cross-border cooperation: a monograph]. Lviv: IRD NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
10. *Sovet Evropy* [Council of Europe]. <https://archive.is/20120722173922/www.coe.int/aboutCoe/index.asp?page=47pays1europe&l=ru>. [in Russian].
11. Startsev, E.N. (2010). Hlokalnost Kak Faktor Stanovlenyia Novoi Tsyvylyzatsyonnoi Realnosty [Glocality as a factor in the formation of a new civilizational reality]. *Cyberleninka.ru.* <https://cyberleninka.ru/article/n/glokalnost-kak-faktor-stanovleniya-novoy-tsivilizatsionnoy-realnosti?gclid=Cj0KCQjwm9D0BRCMARIsAIfvfIaWzgUBVDl9_rXUwYIQ8sna4iGvQQNmp QWqpOrzQjYnQEfSxxVY zAQaAheQEALw_ wcB>. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.4

Viktor Dubovyk, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-4258-6594

PECULIARITIES OF THE ENVIRONMENTAL DIMENSION OF OSCE ACTIVITY

Віктор Дубовик, к.ю.н.

ОСОБЛИВОСТІ ЕКОЛОГІЧНОГО ВИМІРУ ДІЯЛЬНОСТІ ОБСЄ

The article analyzes the environmental priority and at the same time the dimension of OSCE activities according to the Helsinki Final Act of 1975, and its expansion and change in recent years. It was established that the Organization for Security and Cooperation in Europe has been found to work for stability, prosperity, and democracy in 56 countries. In particular, its purpose is to promote political dialogue on common values and to provide practical work aimed at improving the international security system. The text of the article emphasizes the need for a comprehensive academic analysis of current challenges to the international security system. In addition, special attention has been paid to the three main dimensions of OSCE activity, namely: political-military, economic-environmental, and human. It is noted that the OSCE addresses a wide range of security issues, including arms control, preventive diplomacy, confidence- and security-building measures, human rights, election monitoring, democratization, and economic and environmental activities.
Keywords: security, conflict (political, armed), OSCE, CSCE, political-military dimension, economic dimension, human dimension.

Постановка проблеми. У Документі-стратегії держави-учасниці ОБСЄ визнали, що «екологічна деградація, нестійке користування природними ресурсами і неправильне управління переробкою та знищенням відходів мають істотний негативний вплив на здоров'я, добробут, стабільність і безпеку населення наших країн». Визнаючи тісний зв'язок між навколишнім середовищем і безпекою, ОБСЄ прагне зміцнювати співробітництво з екологічних питань в рамках більш широких зусиль щодо запобігання конфліктів, зміцненню взаємної довіри і розвитку добросусідських відносин.

Відтак **метою статті** є встановлення особливостей запровадження екологічного виміру в діяльності НБСЄ, а пізніше ОБСЄ.

Виклад дослідження. Працюючи в партнерстві з міжнародними організаціями, національними урядами та громадянським суспільством, ОБСЄ вирішує питання екології та безпеки за багатьма різними напрямками. Організація підтримує проекти і діяльність щодо забезпечення сталого управління природними ресурсами, зокрема водними, всередині країни і між країнами, зменшення ризику катастроф, вирішення проблем зміни клімату та безпечного керування небезпечними відходами. Її робота спрямована також на підвищення інформованості в питаннях екології, стимулювання участі громадськості в прийнятті рішень, що стосуються навколишнього середовища, і на полегшення доступу до правосуддя з питань охорони навколишнього середовища, зокрема за допомогою Орхуських центрів[1].

Окремо слід відмітити, що ОБСЄ підтримує діалог з питань енергетики між своїми державами-учасниками, в число яких входять провідні в світі країни – виробники енергії, країни-споживачі і країни транзиту. Діяльність ОБСЄ охоплює енергетичну безпеку, включаючи розвиток поновлюваних джерел енергії і пошук вирішення проблем переходу до надійного енергопостачання, підвищення мережевої стійкості, енергетичну ефективність і зелене зростання[2].

[1] OSCE (2020). *What is the OSCE?* <https://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (2020, квітень, 24).
[2] НІСД (2013). *ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку. Аналітична доповідь*. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-12/0312_dopovid.pdf> (2020, квітень, 24).

Так, здійснювана за сприяння ОБСЄ діяльність спрямована на забезпечення сталого розвитку та належного управління навколишнім середовищем в регіоні ОБСЄ і за його межами.

Бюро Координатора економічної та екологічної діяльності ОБСЄ (БКЕЕД) здійснює проекти в тісній співпраці з польовими операціями ОБСЄ; організовує щорічний Економіко-екологічний форум; і проводить щорічну нараду з питань виконання з метою оцінки прогресу у виконанні державами – учасницями ОБСЄ взятими на себе зобов'язань в економіко-екологічній сфері та визначення пріоритетів для подальшої роботи. Бюро працює в тісній співпраці з головуванням організації під керівництвом Економіко-екологічного комітету, допоміжного органу Постійної ради[1].

З 2003 року ОБСЄ тісно співпрацює з іншими міжнародними організаціями в рамках ініціативи "Навколишнє середовище та безпека" (ENVSEC), яка служить концептуальною основою для співпраці з питань екології та безпеки як всередині, так і за межами країн. В рамках цієї ініціативи ОБСЄ працює над забезпеченням миру і стабільності на основі співпраці в галузі охорони навколишнього середовища і сталого розвитку в Південно-Східній Європі, Східній Європі, на Південному Кавказі і в Центральній Азії. ОБСЄ протистоїть викликам в області екології і безпеки також в рамках свого партнерства з середземноморськими та азійськими партнерами ОБСЄ із співробітництва[2].

В області енергетики ОБСЄ взаємодіє з членами Віденського енергетичного клубу, ЄЕК ООН, секретаріатом Енергетичної хартії і Міжнародним енергетичним агентством.

Робота ОБСЄ в екологічній сфері[3] ведеться БКЕЕД із основним акцентом на:

сприяння розвитку транскордонного співробітництва в справі подолання екологічних проблем;

надання національним органам державної влади підтримки в реалізації багатосторонніх природоохоронних угод;

нарощування на місцевому, національному та регіональному рівнях потенціалу щодо подолання екологічних викликів, які можуть впливати на стан в галузі безпеки;

сприяння розробці та перегляду природоохоронного законодавства, стратегій та планів з метою забезпечення дотримання міжнародних стандартів і виконання зобов'язань в різних сферах;

полегшення сталого управління природними ресурсами з особливим акцентом на водокористування;

забезпечення інформованості про вплив кліматичних змін на безпеку і сприяння розробці та виконанню стратегій адаптації до транскордонних змін клімату;

надання підтримки в справі забезпечення готовності на випадок екологічних лих, їх попередження та реагування на них і подолання їх наслідків на рівні громад, а також на національному та транскордонному рівнях;

нарощування потенціалу з виявлення та попередження злочинів у сфері екології, в тому числі на кордонах;

заохочення сталого управління небезпечними відходами та речовинами;

зміцнення потенціалу громадянського суспільства в пошуку шляхів подолання екологічних проблем і проблем в сфері безпеки;

сприяння систематичного обліку гендерної проблематики і ефективному залученню жінок і молоді в діяльність із захисту навколишнього середовища;

нарощування потенціалу на регіональному рівні та підвищення обізнаності щодо сталої енергетики, а також сприятливих можливостей і викликів у справі перебудови діяльності державного і приватного сектора в енергетичній галузі; а також протидія загрозам найважливішим неядерних об'єктів енергетичної інфраструктури;

підвищення обізнаності про екологічні проблеми, просування теми транспарентності і забезпечення участі громадськості в прийнятті рішень, а також доступу до правосуддя в екологічній сфері, зокрема за допомогою Орхуських центрів.

Орхуські центри, будучи значною частиною інституційного забезпечення функціонування екологічного руху в рамках міжнародної спільноти, базується на Орхуській Конвенції, що наділяє

[1] OSCE (2020). *What is the OSCE?* <https://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (2020, квітень, 24).
[2] ОБСЕ / БДИПЧ (2011). *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения (Сборник документов в тематическом порядке).* Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, *1*.
[3] OSCE (2020). *What is the OSCE?* <https://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (2020, квітень, 24).

громадськість правом доступу до інформації, її участі в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що належать до захисту навколишнього середовища на місцевому та національному рівнях, а також в транскордонному контексті[1]. Сюди належить:

1) доступ до екологічної інформації – право кожного отримувати екологічну інформацію, наявну у державних органів. Це може включати інформацію про стан навколишнього середовища, а також про політику або заходи, які вживаються, або про стан здоров'я та безпеки людей, коли вони порушуються;

2) участь громадськості в процесі прийняття рішень з екологічних питань – право брати участь в процесі прийняття рішень з екологічних питань, наприклад, шляхом надання коментарів до проектів законів, проектів і програм у сфері охорони довкілля;

3) доступ до правосуддя – право звернення до суду і вимагати перегляду прийнятих рішень, якщо при їх підготовці не були належним чином враховане національне екологічне законодавство в цілому. Таким чином, Конвенція відображає і просуває, охоплюючи всі вимірювання даної теми, зв'язок між правами громадян і захистом навколишнього середовища[2].

Підтримка з боку ОБСЄ створення інформаційних центрів є важливим чинником сприяння процесам управління охороною навколишнього середовища на національному рівні.

Важливо відзначити, що Конвенція унікальна в сенсі зв'язування захисту навколишнього середовища з підзвітністю і транспарентністю урядів, їх готовністю відповідати на потреби і запити громадян. У той час, як більшість багатосторонніх екологічних угод встановлює зобов'язання в міжнародному контексті, Орхуська Конвенція накладає зобов'язання по відношенню до громадськості на відповідні національні органи[3].

Починаючи з 2003 р. ОБСЄ надавала підтримку створенню Орхуських Центрів та Центрів громадської екологічної інформації, виступаючи в тісній співпраці з Ініціативою в області навколишнього середовища і безпеки (ЕНВСЕК) – партнерства між ОБСЄ, ЮНЕП, ПРООН, ЄЕК ООН та Регіональним екологічним центром, а також НАТО в якості асоційованого партнера[4].

Натомість повертаючись до діяльності БКЕЕД, що займається питаннями водних ресурсів в рамках Ініціативи ЕНВСЕК і в тісній співпраці з Секретаріатом Конвенції ЄЕК ООН з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер. Вона розробила програму дій щодо поліпшення правового регулювання водних ресурсів річки Дністер, які діляться Україною та Молдовою, і ініціювала формування мережі місцевих зацікавлених учасників в управлінні ресурсами річки Сава в Південно-Східній Європі. ОБСЄ також підтримує регіональний транскордонний моніторинг річок в басейні річок Кура / Аракс / Арас[5].

Багато в чому проект «Громадяни за безпеку і навколишнє середовище» (ГБОС) являє собою досить просту ідею, але цілі у нього досить вражаючі. Ця програма, реалізація якої була розпочата Бюро Координатора економічної та екологічної діяльності ОБСЄ в 2009 році і яка фінансується в рамках ініціативи «Навколишнє середовище та безпека» (ЕНВСЕК), надає невеликі гранти в розмірі від 5000 до 10 000 євро організаціям громадянського суспільства в регіонах, де прихильники практики належного управління в сфері екології можуть стикатися з труднощами в отриманні фінансової і політичної підтримки[6].

---

[1] Emerson, M. (2008). *Emerson Michael. The Struggle for a Civilised Wider European Order. Elements for a European Security Strategy*. CEPS Working Document No. 307/October, 28.

[2] ОБСЕ / БДИПЧ (2011). *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения (Сборник документов в тематическом порядке).* Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, *1*.

[2] OSCE (2020). *What is the OSCE?* <https://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (2020, квітень, 24).

[3] Rojansky, M. (2011) A Euro-Atlantic security community for the 21st century. *Euro-Atlantic Security Initiative. Building bridges. Security community and partnerships for change*. Austria: The Organization for Security and Co-operation in Europe, 19-25.

[4] НІСД (2013). *ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку. Аналітична доповідь*. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-12/0312_dopovid.pdf> (2020, квітень, 24).

[5] ОБСЕ / БДИПЧ (2011). *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения (Сборник документов в тематическом порядке).* Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, *1*.

[5] OSCE (2020). *What is the OSCE?* <https://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (2020, квітень, 24).

[6] Rojansky, M. (2011) A Euro-Atlantic security community for the 21st century. *Euro-Atlantic Security Initiative. Building bridges. Security community and partnerships for change.* Austria: The Organization for Security and Co-operation in Europe, 19-25.

Старт реалізації ГБОС був дан в Вірменії та Азербайджані. Починаючи з 2010 року гранти по лінії ГБОС надаються також в Таджикистані, де особлива увага приділяється підтримці сільських НПО у віддалених районах, в яких, на відміну від столиці, відсутні ресурси для екологічної освіти населення. У всіх трьох країнах програма ГБОС спирається на підтримку Орхуських центрів і в той же час посилює їх роботу.

Відбір відповідних проектів здійснюється Національної відбірковою комісією ГБОС, до складу якої входять представники уряду, громадянського суспільства і міжнародних організацій, а затверджуються ці проекти відповідно до узгодженої стратегією ГБОС у відповідній країні. На даний момент підтримку по лінії ГБОС отримали вже 36 проектів. Провідну роль у фінансуванні цієї програми грають Австрія, Канада, Люксембург, Сполучені Штати тощо[1].

Висновки. Організація з безпеки і співробітництва в Європі працює в ім'я стабільності, процвітання і демократії в 56 державах. Вона налагоджує політичний діалог з питань загальних цінностей, і веде практичні роботу, націлену на те, щоб зробити наш світ кращим. У мандат ОБСЄ визнається необхідність займатися викликами безпеки, просуваючись по шляху розширення співпраці і проявляючи всебічний підхід. Фокусуючи увагу на трьох вимірах – політико-військовому, економіко-екологічному і людському – ОБСЄ займається широким колом питань безпеки, включаючи контроль над озброєннями, превентивну дипломатію, заходи по зміцненню довіри і безпеки, права людини, моніторинг виборів, демократизацію, а також економічну і екологічну діяльність.

References:

1. OSCE (2020). *What is the OSCE?* <https://www.osce.org/whatistheosce/factsheet?download=true> (2020, April, 24). [in English].
2. NISD (2013). *OBSYE: suchasni vyklyky ta perspektyvy rozvytku. Analitychna dopovid* [OSCE: current challenges and prospects for development. Analytical report] <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2013-12/0312_dopovid.pdf> (2020, April, 24). [in Ukrainian].
3. OSCE / ODIHR (2011). *Obyazatelstva OBSE v oblasti chelovecheskogo izmereniya (Sbornik dokumentov v tematicheskom poryadke)* [OSCE Commitments in the Human Dimension (Thematic Collection of Documents)]. Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *1.* [in Russian].
4. Emerson, M. (2008). *Emerson Michael. The Struggle for a Civilised Wider European Order. Elements for a European Security Strategy*. CEPS Working Document No. 307/October, 28. [in English].
5. Rojansky, M. (2011) A Euro-Atlantic security community for the 21st century. Euro-Atlantic Security Initiative. *Building bridges. Security community and partnerships for change.* Austria: The Organization for Security and Co-operation in Europe, 19-25. [in English].

[1] Там само.

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.5

Oleksandr Grygorov, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-4292-8803
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

INTERNATIONAL AND REGIONAL STANDARDS IN THE AVIATION SECTOR FOR THE PREVENTION OF "NOISE POLLUTION"

Олександр Григоров, к. ю. н.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

МІЖНАРОДНІ ТА РЕГІОНАЛЬНІ СТАНДАРТИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ «ШУМОВОГО ЗАБРУДНЕННЯ» В АВІАЦІЙНІЙ СФЕРІ

The article is devoted to the study of the formation and development of special environmental standards in the aviation sector at the universal and regional levels. Since the 1970s, one of the vectors of the International Civil Aviation Organization's (ICAO) environmental policy has been the development of environmental standards aimed at reducing the negative impact of aviation noise on the environment and human health. The main tasks in this area were the reduction of aircraft noise associated with the operation of aircraft (especially aircraft engines) and airport infrastructure.

The most successful example of regional practice to prevent "noise pollution" today is the EU practice. Special EU Directives in this area are aimed at the practical implementation of legal models for reducing the level of airborne noise, improving the planning of airport infrastructure, restricting flights at night, and so on.

Keywords: ICAO, EU, aircraft noise certifications, balanced approach, operational limitations.

Шумовий режим території поблизу аеропортів залежить від напрямків злітно-посадкових смуг, інтенсивності польотів впродовж дня, сезонів року, типів повітряних суден, що базуються на даному аеродромі, інших факторів. Разом із відмінностями у правовому регулюванні на рівні держав стосовно шуму від повітряних суден, ці чинники можуть перешкоджати зростанню ролі авіації в економічному розвитку[1]. Природно, що обмеження чи зменшення кількості людей, які страждають від авіаційного шуму, є одним із головних пріоритетів ІКАО, зокрема однією з ключових екологічних цілей.

Як стверджує українська дослідниця М.Раскалєй, першим кроком у цьому напрямку стало прийняття в 1969 р. у ході 16 сесії Асамблеї ІКАО в Буенос-Айресі спеціальної резолюції, яка визнала серйозність проблеми шуму в околицях аеропортів і дала вказівку Раді ІКАО розробити міжнародні специфікації та пов'язаний із цим керівний матеріал для контролю за авіаційним шумом. Резолюція містила також вказівку для ІКАО включати до додатків або інших відповідних документів ІКАО описи та методи вимірювання авіаційного шуму та визначати прийнятні обмеження для шумів, створюваних повітряними суднами[2].

Стандарти та Рекомендована практика (САРП) ІКАО щодо авіаційного шуму були вперше ухвалені Радою ІКАО в 1971 р. відповідно до положень ст. 37 Чиказької конвенції у вигляді Додатка 16 до Конвенції. Подальші зміни зумовлені розвитком технологій, більшим залученням

[1] The Balanced Approach to Aircraft Noise Management. *International Civil Aviation Organization.* <https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Publications/Guidance_BalancedApproach_Noise.pdf> (2020, травень, 25).

[2] Раскалей, М. (2016). Экологические аспекты международного воздушного права (часть II). *Legea Şi Viata,* 57.

громадськості відповідної місцевості до ухвалення рішень, підвищенням уваги до охорони навколишнього середовища[1].

Чинні норми щодо шуму повітряних суден викладені в Томі I «Авіаційний шум» Додатка 16 про охорону навколишнього середовища до Чиказької конвенції в редакції 2013 р. Передбачена сертифікація повітряних суден щодо шуму та емісії авіаційних двигунів, яку має здійснювати держава, де зареєстроване повітряне судно[2]. Для кожної категорії (класу) повітряних суден норми щодо шуму містяться в окремому розділі Додатка I. Але для основної категорії «Реактивні і гвинтові літаки» при введенні нових обмежень з'являється нова глава. Так, відповідно до норм Глави 2 можна було сертифікувати літаки по шуму в період 1971-1977 рр. У 1977 р. було введено норми Глави 3 на 10 одиниць ефективного рівня шуму, що сприймається, в децибелах (EPNdB). Вони більш жорсткі, ніж передбачені Главою 2. Відповідно до цього Стандарту літаки проходили сертифікацію до 2006 р., коли була введена Глава 4.

Норми Глави 4 ще на 10 одиниць жорсткіші, але з'явилися і деякі інші нововведення. Якщо раніше нормувалися рівні шуму повітряного судна в кожній з трьох сертифікаційних точок: на розбігу збоку від злітно-посадкової смуги, ЗПС (злітний режим двигунів), на наборі висоти і на посадці, то починаючи з Глави 4, нормується рівень шуму повітряного судна за сумою трьох сертифікаційних точок (так званий кумулятивний рівень), але за умови виконання в кожній з цих трьох точок як мінімум нормативних обмежень Глави 3[3].

У Томі I Додатка 16 містяться Стандарти для гвинтових літаків, вертольотів і конвертопланів, розкрито методи оцінки сертифікації шуму, надано методичні вказівки щодо розрахунку обмежень на шум і шуму допоміжних силових установок, щодо управління документацією з шуму та планування землекористування. Нові норми вводять в два етапи: до кінця 2018 р. для літаків зі злітною масою понад 55 тон, а до кінця 2020 р – до 55 тон. Справа в тому, що виконання вимог нового Стандарту більш легкими літаками є складнішим завданням.

Важливо, що у Томі I деталізовано процедури моніторингу шуму, оцінки шуму в аеропортах та застосування так званого «збалансованого підходу до управління шумом». Він відображений у спеціальному Керівництві ІКАО 2008 р. і передбачає виявлення проблем шуму в конкретному аеропорті та аналіз заходів, що вживають для зменшення шуму. Йдеться про чотири основних видів заходів: 1) ослаблення шуму в джерелі; 2) планування та організація землекористування; 3) експлуатаційні прийоми зниження шуму; 4) експлуатаційні обмеження.

Що стосується першого аспекту, то крім Стандартів сертифікації існують і інші способи ослаблення шуму повітряних суден. Однак, як визначено ІКАО в рамках збалансованого підходу, ослаблення шуму в джерелі обмежується ухваленням і впровадженням Стандартів сертифікації по шуму. Інші пов'язані з повітряними суднами заходи, такі як експлуатаційні обмеження і прийоми зниження шуму, належать до різних основних елементів збалансованого підходу.

Планування землекористування полягає в недопущенні несумісного землекористування (наприклад, будівництва житлових будинків і шкіл) поблизу аеропортів і в заохоченні сумісного землекористування (наприклад, промислове і комерційне використання). ІКАО рекомендує державам вживати таких запобіжних заходів, як розміщення нових аеропортів на певній відстані від районів, чутливих до шуму; облік принципів планування землекористування на початковому етапі будівництва будь-якого нового або розширення існуючого аеропорту; визначення та уточнення зон навколо аеропортів, пов'язаних з різними рівнями шуму, зважаючи на чисельність населення, його збільшення, прогнози зростання перевезень; ухвалення законодавства, підготовка рекомендацій або визначення інших прийнятних засобів забезпечення відповідності цим критеріям землекористування; забезпечення надання населенню навколо аеропортів інформації, що стосується польотів повітряних суден та їхніх екологічних наслідків.

До експлуатаційних прийомів належать використання прийнятної за рівнем шуму злітно-посадкової смуги для відхилення повітряних суден на початковій і кінцевій ділянках траєкторії польоту від зон, чутливих до впливу шуму; використання прийнятної за рівнем шуму маршрутів

[1] Bartsch, R.I.C. (2016). *International Aviation Law: A Practical Guide.* Routledge, 126.

[2] Яценко, П.С. (2017). От авиационного шума к недобросовестной конкуренции. *Право: история, теория, практика*: материалы V Международной научной конференции. Санкт Петербург, 138-141.

[3] Халецкий, Ю.Д. (2014). ИКАО: Новый стандарт на шум самолетов гражданской авиации. *Двигатель. Научно-технический журнал*, *2 (92),* 8.

таким чином, щоб повітряні судна при зльоті і посадці могли уникати чутливих до впливу шуму зон, зокрема шляхом розворотів для відхилення повітряних суден від зон, чутливих до шуму, розташованих під звичайними траєкторіями зльоту і заходу на посадку або безпосередньо прилеглих до них; використання прийомів зниження шуму при зльоті або заході на посадку в цілях оптимізації розподілу шуму на землі при одночасному дотриманні необхідного рівня безпеки польотів.

Нарешті, відповідно до збалансованого підходу експлуатаційне обмеження визначається як «будь-яка дія, пов'язана з шумом, що обмежує або скорочує доступ повітряного судна до будь-якого аеропорту». Може йтися про обмеження чи заборону руху найбільш гучних повітряних суден в аеропорту, дозволяючи тим самим локалізувати або звузити контури шуму навколо аеропорту[1].

Кінцевими цілями цієї діяльності є, по-перше, розв'язання проблем авіаційного шуму в конкретних аеропортах екологічним та економічно відповідальним способом і, по-друге, досягнення максимальної екологічної вигоди найбільш економічно ефективним способом, при визнанні того, що держави вже мають нормативно-правові акти та політику стосовно авіаційного шуму.

Цих цілей можна досягти шляхом звернення до гнучкого, послідовного та прозорого процесу при оцінці заходів зменшення шуму, включаючи підхід «від аеропорту до аеропорту» (розв'язання проблем, притаманних визначеним аеропортам), використання об'єктивних критеріїв та критеріїв вимірювання, проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами, своєчасного та адекватного повідомлення про ухвалені рішення, розв'язання спорів, поширення та обміну інформації.

Сучасна діяльність та плани ІКАО на майбутнє стосуються розвитку технологій скорочення шуму, залучення громад до управління природоохоронною діяльністю у сфері авіації, ухвалення Стандартів шуму надзвукових літаків. Щодо першого Комітет з охорони навколишнього середовища у сфері авіації провів незалежний експертний огляд для оцінки очікуваних рівнів шуму комерційних літаків до 2020 і 2030 рр.[2] Цей огляд, опублікований у 2014 р., зосереджено на нових літаках і двигунах[3].

Визнаючи важливість залучення громад до вирішення екологічних проблем, у 2013 р. Комітет взяв на себе завдання систематизувати тематичні дослідження стану аеропортів по всьому світу, а у 2016 р. розробив Циркуляр ІКАО про залучення громадськості до екологічного управління авіацією. Циркуляр спрямований на надання допомоги державам та авіаційній промисловості, зокрема аеропортам, авіакомпаніям та постачальникам аеронавігаційних послуг, і залучення місцевих громад на ранніх етапах проектування будівництва аеропортів для розв'язання екологічних проблем[4].

Що стосується розробки Стандарту для майбутніх надзвукових літаків, то ця робота спрямована на встановлення технічних процедур льотних випробувань для їхньої сертифікації. Передбачається, що сертифікація надзвукового літака може відбутися в період 2020–2025 рр.[5]

За даними ЄС у державах-членах на самопочуття та здоров'я близько 50 млн. осіб щороку впливає шум, спричинений повітряними суднами[6]. Він є головною причиною негативної реакції громад на роботу та розширення аеропортів, що призводить до обмежень діяльності аеропортів і протидії їхньому будівництву.

Чинні директиви ЄС вимагають від держав-членів забезпечити, щоб відповідні види цивільних повітряних суден, зареєстрованих у цих державах, не використовувалися, якщо вони

[1] Инструктивный материал по сбалансированному подходу к управлению авиационным шумом. *ICAO. Doc 9829, AN/451.* <http://aerohelp.ru/sysfiles/374_275.pdf>. (2020, травень, 25).
[2] Environment. Aircraft Noise. *International Civil Aviation Organization*. <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/noise.aspx> (2020, травень, 25).
[3] Novel Aircraft-Noise Technology Review and Medium- and Long-Term Noise Reduction Goals. Report by the Second Caep Noise Technology Independent Expert Panel. *International Civil Aviation Organization*. <https://www.icao.int/publications/Documents/10017_cons_en.pdf> (2020, травень, 25).
[4] Circular 351. Community Engagement for Aviation Environmental Management. *International Civil Aviation Organization*. <https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/COMMUNITY_ENGAGEMENT_FOR%20AVIATION%20ENVIRONMENTAL_%20MANAGEMENT.EN.pdf>. (2020, травень, 25).
[5] Supersonic Aircraft Noise Standards Development. *International Civil Aviation Organization.* <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/Supersonic-Aircraft-Noise-Standards-Development.aspx> (2020, травень, 25).
[6] Kephalopoulos, S., Paviotti, M., Anfosso-Lédée, F. (2012). Common Noise Assessment Methods in Europe. *CNOSSOS-EU.* <https://ec.europa.eu/jrc/sitecsh/files/cnossos-eu%2520jrc%2520reference%2520report_final_on%2520line%2520version_10%2520august%25202012.pdf> (2020, травень, 25).

не сертифіковані відповідно до певних глав Тому 1 Додатка 16 Чиказької конвенції, враховуючи те, що Додаток 16 охоплює лише окремі види повітряних суден. Першою стала Директива № 80/51/ЄЕС, яка містила заборону використовувати на території держав-членів повітряні судна без сертифіката відповідності шумових показників стандартам Директиви[1]. У практичному сенсі вона запобігла внесенню повітряних суден, несертифікованих щодо рівня шуму, передбаченого Стандартами ІКАО, до цивільних авіаційних реєстрів держав-членів. Директива діяла до ухвалення Регламенту № 1592/2002 про спільні правила у сфері цивільної авіації та створення Європейського агентства з авіаційної безпеки[2].

Чинна донині Директива № 89/629/ЄЕС про обмеження шумової емісії цивільних дозвукових реактивних літаків зробила стандарти більш жорсткими[3]. З 1.11.1990 р. державам-членам було дозволено вносити до своїх повітряних реєстрів тільки ті літаки, які відповідали вищим Стандартам Глави 3 Тому 1 Додатка 16 Чиказької конвенції стосовно дозвукових реактивних літаків та гвинтових літаків масою 5700 кг. Проте ця директива не передбачала кінцевого терміну припинення експлуатації літаків, що відповідають Стандартам Глави 2 про більш старі дозвукові реактивні літаки.

Директива № 92/14/ЄЕС про обмеження експлуатації літаків заборонила експлуатацію з 1.04.1995 р. повітряних суден, які не відповідають Стандартам Глави 3. Винятки стосуються повітряних суден, які відповідають Стандартам Глави 2 і яким не виповнилося 25 років. Їх можна було експлуатувати до 1.04.2002 р.

Інші винятки стосуються авіакомпаній деяких держав, що розвиваються (перелічених в Додатку до Директиви), або до авіакомпаній держав ЄС, які зможуть довести, що таке обмеження матиме негативний вплив на їхню діяльність[4]. Директива № 2006/93/ЄС про регулювання експлуатації літаків замінила Директиву № 92/14/ЄЕС для пристосування до нової редакції Додатка 16 до Чиказької конвенції[5].

Важливим етапом у регулюванні рівня шуму від діяльності цивільної авіації стало ухвалення Директиви № 2002/49/ЄС про оцінку та управління шумовим забрудненням. У ній передбачено три види заходів: 1) складання стратегічних мап шумів; 2) розробка та ухвалення планів дій зі скорочення шуму на основі результатів картографування; 3) інформування громадськості про ці заходи[6]. Мапи мали бути складені до 2007 р. для аеропортів, в яких здійснюється понад 50 тис. прильотів і вильотів щороку, та повинні оновлюватись кожні 5 років.

У мапах держави мали відобразити ситуацію з шумом у відповідних районах (у минулому, наразі та за прогнозами на майбутнє); вказати на перевищення граничних показників шуму у випадку, якщо вони існували; зазначити розрахункову кількість житлових будинків, шкіл і лікарень в районі, що піддається впливу шуму, а також розрахункову кількість людей, які знаходяться в зоні, охопленій мапою.

На основі складання стратегічних мап шумів держави-члени повинні були розробити плани дій для управління та, у разі необхідності, скорочення рівня шуму. Втім, автори Директиви № 2002/49/ЄС не регламентували будь-яких обов'язкових граничних значень шуму

---

[1] Краснова, Ю. (2010). Проблеми адаптації національного екологічного законодавства до законодавства Європейського Союзу у сфері забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, 82,* 58.

[2] *Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency* (Text with EEA relevance). *Official Journal, 7.9.2002*, 240, 1-21.

[3] *Council Directive 89/629/EEC of 4 December 1989 on the limitation of noise emission from civil subsonic jet aeroplanes*. *Official Journal, 13.12.1989*, 363, 27-29.

[4] *Council Directive 92/14/EEC of 2 March 1992 on the limitation of the operation of aeroplanes covered by Part II, Chapter 2, Volume 1 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, second edition* (1988). Official Journal. 23.3.1992. 76. 21–27.

[5] *Directive 2006/93/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the regulation of the operation of aeroplanes covered by Part II, Chapter 3 , Volume 1 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, second edition (1988) (codified version) (Text with EEA relevance).* Official Journal. 27.12.2006. 374. 1–4.

[6] *Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise – Declaration by the Commission in the Conciliation Committee on the Directive relating to the assessment and management of environmental noise*. Official Journal. 18.7.2002. 189. 12–25.

або необов'язкових цільових значень, перевищення яких вимагало б розробки плану дій. У цьому нормативно-правовому акті розкрито зміст поняття «граничний рівень шуму», але уточнено, що його величина має визначатися державами-членами. Йдеться про «рівень, перевищення якого змушує компетентні органи розглянути або запровадити заходи щодо його скорочення».[1]

Інший важливий акт – Регламент № 925/1999 про реєстрацію та експлуатацію в межах ЄС деяких типів цивільних дозвукових реактивних літаків, які були змінені та повторно зареєстровані як такі, що відповідають Стандартам Тому I Частини II Глави 3 Додатка 16 до Чиказької конвенції. Регламент, спрямований на заборону реєстрації в Європі літаків, оснащених пристроями для зменшення шуму[2], був скасований Директивою № 2002/30/ЄС. Згідно з останньою держави ЄС були зобов'язані забезпечити, щоб люди, які мешкають поблизу аеропортів, були захищені від надмірного шуму, і вживати відповідні заходи таким чином, щоб не перешкоджати економічному зростанню регіонів або розвитку повітряних перевезень.

Директива встановлює загальні правила управління шумом повітряних суден, правила оцінки потреби в експлуатаційних обмеженнях та правила, які регулюють впровадження таких обмежень, зокрема, у разі необхідності, стосовно повітряних суден, що відповідають лише Стандартам Додатка 16. Міські аеропорти можуть вводити більш жорсткі вимоги, при дотриманні певних критеріїв[3].

Натомість, нові акти *acquis communautaire* ЄС вимагають запровадження збалансованого підходу до зменшення шуму, заохочуючи використання тихіших повітряних суден, удосконалення планування землекористування навколо аеродромів, запровадження тихіших засобів функціонування аеропортів і, у крайньому випадку, обмеження польотів уночі[4].

Йдеться, насамперед, про Регламент № 598/2014 про процедури введення експлуатаційних обмежень на шум, що скасував Директиву № 2002/30/ЄС. Оскільки ці обмеження впливають і на авіаперевізників з держав-нечленів ЄС, то Регламент відповідає міжнародним принципам управління шумом, так званому «збалансованому підходу», погодженому та рекомендованому ІКАО у Керівництві 2008 р., про яке вже зазначалось. Регламент № 598/2014 встановлює чітку та прозору процедуру запровадження експлуатаційних обмежень таким чином, щоб рішення ґрунтувалися на фактах та пропонували оптимальні варіанти розв'язання проблем шуму з точки зору безпеки, нарощування інституційного потенціалу та ефективності витрат[5].

References:

1. Bartsch, R.I.C. (2016). *International Aviation Law: A Practical Guide.* Routledge. [in English].
2. Circular 351. Community Engagement for Aviation Environmental Management. *International Civil Aviation Organization*. <https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/COMMUNITY_ENGAGEMENT_FOR%20AVIATION%20ENVIRONMENTAL_%20MANAGEMENT.EN.pdf> (2020, May, 25) [in English].
3. *Council Directive 89/629/EEC of 4 December 1989 on the limitation of noise emission from civil subsonic jet aeroplanes*. Official Journal. 13.12.1989. 363 [in English].
4. *Council Directive 92/14/EEC of 2 March 1992 on the limitation of the operation of aeroplanes covered by Part II, Chapter 2, Volume 1 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, second edition* (1988). Official Journal. 23.3.1992. 76 [in English].

[1] *Directive 2002/49/EC: historical overview, aims and main features. Noise-reduction action plans. Environmental Noise Directive*. <http://www.era-comm.eu/Air%20quality%20and%20noise%20legislation/course/module_3/7_action_plans.html> (2020, травень, 25).

[2] *Council Regulation (EC) No 925/1999 of 29 April 1999 on the registration and operation within the Community of certain types of civil subsonic jet aeroplanes which have been modified and recertificated as meeting the standards of volume I, Part II, Chapter 3 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, third edition* (July 1993). Official Journal. 4.5.1999. 115. 1–4.

[3] *Directive 2002/30/EC ofeThe European Parliament and of ehe Council of 26 March 2002 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Community airports (Text with EEA relevance).* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:085:0040:0046:EN:PDF>.

[4] Spence, T. (2014). New EU rules seen as too timid to reduce airport noise. *Euractiv.* <https://www.euractiv.com/section/transport/news/new-eu-rules-seen-as-too-timid-to-reduce-airport-noise/> (2020, травень, 25).

[5] *Regulation (EU) No 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a Balanced Approach and repealing Directive 2002/30/EC*. Official Journal. 12.6.2014. 173. 65-78.

5. *Council Regulation (EC) No 925/1999 of 29 April 1999 on the registration and operation within the Community of certain types of civil subsonic jet aeroplanes which have been modified and recertificated as meeting the standards of volume I, Part II, Chapter 3 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, third edition* (July 1993). Official Journal. 4.5.1999. 115. [in English].
6. *Directive 2002/30/EC ofeThe European Parliament and of ehe Council of 26 March 2002 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Community airports (Text with EEA relevance).* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:085:0040:0046:EN:PDF> (2020, May, 25) [in English].
7. *Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise – Declaration by the Commission in the Conciliation Committee on the Directive relating to the assessment and management of environmental noise*. Official Journal. 18.7.2002. 189. [in English]
8. *Directive 2002/49/EC: historical overview, aims and main features. Noise-reduction action plans. Environmental Noise Directive*. <http://www.era-comm.eu/Air%20quality%20and%20noise%20legislation/course/module_3/7_action_plans.html> (2020, May, 25) [in English].
9. *Directive 2006/93/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the regulation of the operation of aeroplanes covered by Part II, Chapter 3 , Volume 1 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, second edition (1988) (codified version) (Text with EEA relevance).* Official Journal. 27.12.2006. 374 [in English].
10. Environment. Aircraft Noise*. International Civil Aviation Organization*. <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/noise.aspx> (2020, May, 25) [in English].
11. Haleckij, Ju.D. (2014). IKAO: Novyj standart na shum samoletov grazhdanskoj aviacii [ICAO: A new standard for the noise of civilian aircraft]. *Dvigatel'. Nauchno-tehnicheskij zhurnal* [Engine. Scientific and technical journal], *no. 2 (92),* 8. [in Russian].
12. *Instruktivnyj material po sbalansirovannomu podhodu k upravleniju aviacionnym shumom* [Guidance material on a balanced approach to aircraft noise management]. *ICAO. Doc 9829, AN/451.* <http://aerohelp.ru/sysfiles/374_275.pdf>. (2020, May, 25) [in English].
13. Jacenko, P.S. (2017) Ot aviacionnogo shuma k nedobrosovestnoj konkurencii [From aircraft noise to unfair competition]. *Pravo: istorija, teorija, praktika:* materialy V Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii [Law: history, theory, practice: materials of the V International Scientific Conference]. Saint Petersburg, 138-141. [in Russian].
14. Krasnova, Yu. (2010). Problemy adaptaciyi nacionalnogo ekologichnogo zakonodavstva do zakonodavstva Yevropeiskogo Soyuzu u sferi zabezpechennya ekologichnoyi bezpeky v galuzi aviaciyi [Problems of adaptation of the national ecological legislation to the legislation of the European Union in the field of maintenance of ecological safety in the field of aviation]. *Visnyk Kyivskogo nacionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky* [Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Legal sciences], *no. 82*, 58. [in Ukrainian].
15. Novel Aircraft-Noise Technology Review and Medium- and Long-Term Noise Reduction Goals. Report by the Second Caep Noise Technology Independent Expert Panel. *International Civil Aviation Organization*. <https://www.icao.int/publications/Documents/10017_cons_en.pdf> (2020, May, 25) [in English].
16. Raskalej, M. (2016). Jekologicheskie aspekty mezhdunarodnogo vozdushnogo prava (chast' II). [Environmental Aspects of International Air Law (Part II)]. *Legea Şi Viata*, 55-58. [in Russian].
17. *Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency (Text with EEA relevance).* Official Journal. 7.9.2002. 240 [in English].
18. *Regulation (EU) No 598/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a Balanced Approach and repealing Directive 2002/30/EC*. Official Journal. 12.6.2014. 173. [in English].
19. Spence, T. (2014). New EU rules seen as too timid to reduce airport noise. *Euractiv.* <https://www.euractiv.com/section/transport/news/new-eu-rules-seen-as-too-timid-to-reduce-airport-noise/> (2020, May, 25) [in English].
20. Kephalopoulos, S., Paviotti, M., Anfosso-Lédée, F. (2012). Common Noise Assessment Methods in Europe. *CNOSSOS-EU.* <https://ec.europa.eu/jrc/sitecsh/files/cnossos-eu%2520jrc%2520reference%2520report_final_on%2520line%2520version_10%2520august%25202012.pdf> (2020, May, 25) [in English].
21. Supersonic Aircraft Noise Standards Development. *International Civil Aviation Organization.* <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/Supersonic-Aircraft-Noise-Standards-Development.aspx> (2020, May, 25) [in English].
22. The Balanced Approach to Aircraft Noise Management*. International Civil Aviation Organization.* <https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Publications/Guidance_BalancedApproach_Noise.pdf> (2020, May, 25) [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.6

Kateryna Sylantieva-Papp
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2815-4429
Uzhhorod National University, Ukraine

THE FOURTH-GENERATION WARFARE ORIGIN

This research analyzes the development of the fourth-generation wars. The creation and the basic tendencies of the functioning of information and network-centric wars are revealed in detail. Armed prosecution of war tended to pale into significance in today's society; the primary tool now is hybrid warfare, which combines psychological, ethical, moral and information factors. Elements of hybrid aggression include certain strategic communications, misinformation, economic blockade, illegal cyber-sphere operations. New technologies and methods of hybrid warfare have become a challenge to international security. Information and network-centric wars are referred to as the most significant part of a hybrid war.
Keywords: hybrid warfare, network-centric warfare, information wars, aggression.

The whole history of humanity is mainly the history of wars and armed conflicts. According to scientists over the last 5.5 thousand years, there were about 14.5 thousand of major and small wars. In addition to that, the wars were different, and accordingly, the theories of wars were also different. The war has a long evolution. Today there are four generations of such evolution. In the first-generation wars, the linear tactics of warfare were used with the usage of smoothbore firearms. The example of which is the war of the XVI – the first half of the XIX century.

The second-generation wars used methods and forms of positional warfare with the mass usage of rifles and human power. Machine guns were used, massive shelling was carried out, and the first models of weapons of mass destruction were developed and used. Despite the predominantly positional, trenchant nature of the war, the railway usage is widely spread, enabling the high mobility of troops to essential areas of the front. Examples of the-second-generations war are the Civil War in the United States (1861-1865) and the First World War (1914-1918).

The third-generation wars used armoured vehicles and aircraft, which made it possible to manoeuvre warfare at the tactical and operational levels. Besides, weapons of mass destruction (chemical, bacteriological, and nuclear) became widespread. The first attempts to use climate and seismic weapons took place that days. Examples of this generation wars are the Second World War (1939-1945), as well as some armed conflicts during the Cold War (1946-1989). Immediately after the Second World War, the doctrine of nuclear war was adopted in the United States that was subsequently reflected in all official US and NATO strategic concepts. The military doctrine of the USSR also emphasized the decisive role of missile and nuclear weapons in the war. The first stage considered the possibility of a general nuclear war, characterized by unlimited, massive and concentrated use of all nuclear weapons for military and civilian purposes. However, it was probable that the resolution of such a war would lead to the death of human civilization, so in the second half of the 1950s, the concept of limited nuclear war was put forward by the United States. Later, such a conflict came to be seen as an armed struggle with the usage of various weapons, including tactical and operational-tactical nuclear weapons, the application of which was limited in scope, area and types of nuclear weapons. Nuclear weapons, in this case, are used to defeat the most critical military and military-economic objects of the enemy.

In 1961, as the USSR increased its nuclear capabilities and formed a roughly equal balance of forces, the US leadership switched to a flexible response strategy – the admissibility of using nuclear weapons not only in total but also in limited military conflict. Furthermore, in 1971, the United States proclaimed a strategy of realistic deterrence (realistic intimidation) retained the basic principles of the former strategy but gave it high activity and flexibility in building up and using the US military and its allies.

However, we are interested in the of the fourth-generation warfare. These modern conflicts actively use neoteric high-precision weapon systems and information technologies. Now the battlefield extends to the information space (including the cybersphere). Combat operations are conducted mainly by small,

technologically equipped military units, and special operations forces widely used. Technological superiority of the enemy is crucial. Nuclear weapons play the role of a deterrent tool. The possibility of using seismic and climatic weapons is increasing. Hybrid and network-centric warfares are an example of such conflicts.

After the end of the Cold War, the dangers of the First World War diminished. In the modern war, the predominance of the moral and psychological factor thesis over the physical destruction of the enemy has become increasingly common. Modern war is an information war, and it could be won by those whose information systems developed better. The term "information warfare" was introduced in the mid-1980s in connection to the new tasks of the US Armed Forces after the end of the Cold War, and was formally enshrined in the US MOD Directive of December 21, 1992. Moreover, in October 1998, the United States Armed Forces introduced the "Unified Doctrine of Information Operations", which is a concentrated statement of the views of the US military leadership on the nature and organization of influence on the enemy's information resources and protection of their information resources from similar influences. The doctrine preface states, the ability of the US Armed Forces to "prevent or anticipate crises and conflicts in peacetime, as well as to win in wartime, depends crucially on the effectiveness of information operations at all levels of war and across the spectrum of armed hostilities."

Defining the specifics of the information war, US government security expert R. Clark introduces the term "cyberwar". By its definition, "cyberwar is the action of one nation-state to penetrate the computers or networks of another nation-state in order to achieve the objectives of causing damage or destruction"[1]. Also, the term information war is not used in the professional sphere; it is more publicists and replaced by the term information operations. The first works on studying the information war appeared in the 90s of the XX century. Thus, one of the first works was the work of US Air Force Colonel R. Szafranski.

R. Szafranski stated that the purpose of information warfare was the epistemology of the enemy. It is the knowledge that an opponent views as true or real. "At the strategic level, the goal of an 'ideal' information warfare campaign is to assert influence to the enemy's choice and, consequently, to his behaviour, without the understanding his acts came under by someone"[2].

R. Szafranski clearly formulates the critical issues of the information campaign:

– the information campaign correlation to the goals of the whole military campaign,
– the desired epistemological result (in what everybody should believe by the end of the campaign),
– definition of information campaign tools used to achieve the set goals.

The information war is about the process of how people think and how they make decisions. The term information war is related to the writings of T. Ron, who was a scientific adviser to the Department of Defense and the White House. Rhone defined information warfare as a battle of decision-making systems. Furthermore, this accent on the decision-making process remains topical to this day[3].

In 1994-1995, many works conceptually defining this subject came out. M. Libicki criticized T. Ron's approach for being too broad and including all kinds of informational influences to achieving the goal[4]. R. Szafranski saw the purposes of war as compelling the enemy to obey our will[5]. He is interested in controlling and shaping the enemy's behaviour by influencing his thinking and perception of the world. In 1995, Stein published a paper entitled "Information Warfare", where stated that "the meaning of information warfare is the human mind, especially one that creates vital decisions on war and peace, and one that performs crucial judgments about where, when and how to use the potential and capabilities of the strategic structures"[6].

---

[1] Szafranski, R. (1997). *Neocortical warfare? The acme of skill. In Athena's camp. Preparing for conflict in the information age.* Santa Monica.
[2] Szafranski, R.A theory of information warfare. Preparing for 2020. *Airpower Journal* <www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spr95_files/szfran.htm> (2020, February, 12).
[3] Dearth, D.H. Rethinking the application of power in the 21st century. *Military Intelligence.* <www.fas.org/irp/agency/army/mipb/1997-1/dearth.htm> (2020, February, 25).
[4] Libicki, M. What is information warfare? *Information Warfare Site.* <www.iwar.org.uk/iwar/resources/ndu/infowar/a003ch01.html> (2020, March, 25).
[5] Libicki, M. What is information warfare? *Information Warfare Site.* <www.iwar.org.uk/iwar/resources/ndu/infowar/a003ch01.html> (2020, March, 12).
[6] Szafranski, R.(1997). *Neocortical warfare? The acme of skill*. Santa Monica.

The war in the Gulf of 1991 considered being the first information war, which had been described in P. Taylor's work[1]. There are also numerous works by J. Arquilla on the subject of information war[2]. J. Arquilla was the first to conceptualize all significant areas of information warfare. It includes the information strategy of the United States as a whole, cyberattacks, network wars and the fundamental understanding of information. The author influenced the whole US information sphere with his works.

Contemporaneously, E. Toffler affected the military and civilian "chiefs" by his works on the third wave. According to him, there are three stages of human development (three waves): agrarian, industrial and information. Hence, special attention is paid to the Third Wave Wars. He believed the commander using the strategy of the next stage wins. For example, Alexander of Macedon used an industrial-type strategy while fighting in the agrarian civilization.

M. Libicki, as a respectful scientist, was one of the very first researchers on this topic, and he is continuing to focus on this issue today. Except for special attention to the fake message placing in adversary decision-making systems, he offers to divide information into three categories[3]:

- crucial information that may be known by some (such as scout identity),
- crucial information known by significant number of people (such as war plans);
- non-crucial information (such as pizza orders).

The development of information technology will have different implications for these types of information.

M. Libicki has been working at the National Defense University for twelve years[4]. His main specialization is cybersecurity. He is one of the authors of the book "Internet Freedom and Political Space", which came to light in 2013. This research, commissioned by the US State Department, was focused on the problem of how the freedom of the Internet affects the relationship between civil society and government: if the governments become more open to the public as a result. The fascinating question is: how does online freedom affect offline political space? China and Russia's analysis show that online political mobilization is growing out of the non-political usage of the Internet. Another conclusion is that online information can trigger an information cascade. Non-democratic regimes do not know the level of their real support because citizens are afraid to show their disapproval. The Internet facilitates social protests by anonymously expressing opinions and coordinating collective action that can lead to a domino effect.

The work "Cyber deterrence and Cyberwar" by M. Libicki begins with the idea that cyberspace is an extraordinary type of space. Here the attack is carried out not by the generation of force but by the exploitation of the enemy's vulnerability. It is impossible to repeat the same attack because this type of login will be closed[5]. Herewith, he gives the following definition of strategic cyber warfare: "the cyberattacks campaign launched against the state and its society, first and foremost, but not only, targeting to influence on the behaviour of the chosen state." Libicki has repeatedly emphasized that cyberspace made by the human. As opposed to the city that is also created by the human, the cyberspace is easily changeable. This difference is essential. He also believes that emphasizing protection issues we put the cart (information protection) before the horse (task completion).

Another concept of the future armed struggle based on the use of information technology is the concept of network-centric war. Network Warfare is an emerging theory of war developed by the Office of Force Transformation, under the authority of Vice-Admiral Arthur K. Cebrowski and adopted by military leadership. Rethinking military strategy in the postmodern era led to the emergence of the concept of post-industrial or network wars in the United States. Arthur K. Cebrowski summarized the systematic presentation of the network war foundations. The ideological inspirer and influential advocate of this classic military strategy modernization line was Donald Rumsfeld, the US Secretary of Defense under George W. Bush, Jr.

---

[1] Taylor, P.M. (1995). *Munitions of the mind. A history of propaganda from the ancient world to the present day.* Manchester – New York: Moorcraft P.L.

[2] Arquilla, J., Ronfeldt, D. (1999). *The emergence of noopolitik. Toward an American information strategy.* Santa Monica; Arquilla, J., Ronfeldt, D. (1997). *Cyberwar is coming.* Santa Monica; Arquilla, J., Ronfeldt, D. (2001). *The advent of netwar.* Santa Monica; Arquilla, J., Ronfeldt, D. (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy.* Santa Monica.

[3] Libicki, M. (2007). *Conquest in cyberspace. National security and information warfare.* Cambridge.

[4] Libicki, M. (1995). *What is information warfare?* Washington.

[5] Libicki, M. (2009). *Cyberdeterrence and cyberwar*. Santa Monica.

The theory of network warfare based on the fundamental division of the human history cycles into three phases: the agrarian, industrial and information epochs, each of which corresponds to specific models of strategy arising from sociological concepts: premodern, modern and postmodern. The information age is a postmodern period (today) when the developed societies of the West (first of all, the USA) are moving to a qualitatively new phase.

The new theory has been implemented actively in US warfare and has been already put into practice in Iraq, Afghanistan, and other countries successfully. Its technological approaches are tested on training and simulators. The developers of this theory convinced that if it does not replace the traditional theory of war soon, it will significantly and irreversibly change its quality.

The meaning of military reform under the information age "new theory of war" consists in the creation of a powerful and inclusive network that conceptually replaces former models and concepts of military strategy and integrates them into a single system. War becomes a network phenomenon, and military action transforms into a kind of network process. At the technological level, it is accompanied by the re-equipment of the army with high-precision weapons and weapons based on new physical principles situated not only on land or sea but also in space; with the protection of their infrastructure from enemy`s similar weapons. The regular army, all kinds of intelligence, technical discoveries and high technology, journalism and diplomacy, economic processes and social transformations, civilians and military personnel, regular units and some poorly designed groups these all integrate into a single network through which information circulates. Creating such a network is at the heart of US military reform.

Network wars are virtual wars. The one who wins virtually wins in general. Because the purpose of any war, in any sphere, is to establish control over the enemy's territory. Nevertheless, if the territory of the enemy is no longer real and not sacral but virtual, then the victory in this virtual space by virtual means over the virtual opponent through a virtual act is the result of victory in the virtual war. Here, the reality is not subordinate to virtuality but replaced by it.

The basis of all network wars is operations and basic effects. They are defined as a set of actions aimed at forming a model of behavior of friends, neutral forces and enemies in a situation of peace, crisis and war. In other words, it's such a qualitative environmental impact that nothing is directly imposed on participants, but they do what the networkers want. This means explicitly establishing full and absolute control over all participants of current or possible hostilities and total manipulation of them in all situations – both when the war is in progress, when it is ripening, and when peace is ruling. This is the whole essence of network warfare – it has no beginning and end, it is ongoing, and its purpose – to provide those who lead it, the ability to comprehensively control all the forces of humanity. This means that the implementation of the network is a deprivation of countries, peoples, armies and governments of the world, whatever their independence, sovereignty and subjectivity, their transformation into rigidly managed, programmed mechanisms. The purpose of such an "operation" is to formulate a pattern of behavior not only friends but also neutral forces and enemies, that is, all, consciously obeying the imposed scenario, act not on their own volition, but on the will of those who carry out the network war.

Therefore, having analysed the abovementioned, we can draw the following conclusions. Today we can state there is an academic tradition that is weakly moving forward the theory of information wars. Moreover, it is possible to say that the development of this theory has even slowed down to some extent. In our opinion, its origins could be expressed in the following:

– it is practitioners, not theorists, who study this field thoroughly (so, they have little interest in writing theories);

– the first group of researchers has passed away, and nobody came to replace them;

– in the case of Americans various agencies see this field differently, relying on diverse terminology (such as the Department of Defense or the State Department), that results in a lack of a unified approach;

– this field is in secrecy mode, so a particular stream of texts does not reach the general public;

– insufficient development of social science tools.

It becomes clear that the network warfare strategies development only begins, as for conducting military operations (US Army in Iraq, Afghanistan), so for the creation of "starting conditions" of the conflict before it begins.

The goal of network wars is to have absolute control over all international relations participants worldwide. There is no need to use the direct occupation, to introduce the troops massively or to capture the territories, to conduct unnecessary hostilities or spend vast military duties. The Network is a more flexible

weapon, it manipulates violence and military force only in an extreme case, and its main results achieved in contextual impact on a wide range of factors.

The goals of the transition to network military models are:

– to ensure the existence of permanent allied forces;
– to inculcate the idea of one's military potential superiority;
– to prevent threats and aggression;
– to guarantee a quick and decisive victory in the case of fighting.

These must be achieved through the specific advantages of the network approach, which include: better synchronisation of the combat units' operations directly on the battlefield; quick military commands transfer; increasing the enemy's number of victims proportionally to the reduction of own losses.

References:

1. Arquilla, J., Ronfeldt, D. (1997). *Cyberwar is coming*. Santa Monica. [in English].
2. Arquilla, J., Ronfeldt, D. (1999). The emergence of noopolitik. Toward an American information *strategy.* Santa Monica. [in English].
3. Arquilla, J., Ronfeldt, D. (2001). *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy.* Santa Monica. [in English].
4. Arquilla, J., Ronfeldt, D. (2001). *The advent of netwar*. Santa Monica. [in English].
5. Dearth, D.H. Rethinking the application of power in the 21st century. *Military Intelligence.* <www.fas.org/irp/agency/army/mipb/1997-1/dearth.htm> (2020, February, 25). [in English].
6. Libicki, M. (1995). *What is information warfare?* Washington. [in English].
7. Libicki, M. (2007). *Conquest in cyberspace. National security and information warfare.* Cambridge. [in English].
8. Libicki, M. (2009). *Cyberdeterrence and cyberwar.* Santa Monica. [in English].
9. Libicki, M. What is information warfare? *Information Warfare Site*. <www.iwar.org.uk/iwar/resources/ndu/infowar/a003ch01.html> (2020, March, 25). [in English].
10. Szafranski, R.(1997). *Neocortical warfare? The acme of skill.* Santa Monica. [in English].
11. Szafranski, R.A theory of information warfare. Preparing for 2020. *Airpower Journal* <www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spr95_files/szfran.htm> (2020, February, 12). [in English].
12. Taylor, P.M. (1995). *Munitions of the mind. A history of propaganda from the ancient world to the present day.* Manchester – New York: Moorcraft P.L. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.7

Andrii Kapustin
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1595-1928
National University "Odesa Law Academy", Ukraine

LEGAL REGULATION OF THE USE AND PROTECTION IN UKRAINE OF THE EMBLEMS OF THE RED CROSS, RED CRESCENT, RED CRYSTAL

Андрій Капустін
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ ЕМБЛЕМ ЧЕРВОНОГО ХРЕСТА, ЧЕРВОНОГО ПІВМІСЯЦЯ, ЧЕРВОНОГО КРИСТАЛА

The article considers the implementation of international legal norms and international standards on distinctive emblems in Ukraine and the creation of appropriate mechanisms for the protection of distinctive emblems during the armed conflict in Ukraine. The national features of the organizational and legal mechanism for the implementation of international legal norms and international standards in relation to distinctive emblems have been analyzed. It has been established that the system of the organizational and legal mechanism for the implementation of international legal norms on the use of Emblems is not effective enough, and basically does not have a system of regulations for the implementation of these powers.

Keywords: Emblems of the Red Cross, Red Crescent, Red Crystal in Ukraine, international humanitarian law, Geneva Conventions of August 12, 1949, Additional Protocols of June 8, 1977 and December 8, 2005.

Постановка проблеми. З початком збройного конфлікту міжнародне гуманітарне право починає виконувати ту саму роль, яка була закладена засновником Міжнародного Комітету Червоного Христа Анрі Дюнаном. Найбільш явно це проявляється у використанні відмітних Емблем із захисною метою, з метою, для якої вони були створені, з метою, яка зробила ці Емблеми пізнавальними у всьому світі як символи гуманісті та захисту.

Незважаючи на те, що держава несе відповідні зобов'язання щодо забезпечення правового регулювання використання та захисту Емблем Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала у мирний час, ці зобов'язання істотно змінюються у період збройного конфлікту. Для України, на території якої відбувається збройний конфлікт, має вкрай важливе значення неухильне виконання зобов'язань за Женевськими конвенціями від 12 серпня 1949 р. та Додатковими протоколами до них від 8 червня 1977 р. та 8 грудня 2005 р. Це стосується як імплементації відповідних норм у законодавство України, так і створення інституційних засад для забезпечення виконання цих норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відмітити, що проблематика щодо відмітних Емблем достатньо добре відображена у спеціальній літературі[1], включаючи значну кількість практичних видань Міжнародного Комітету Червоного Хреста. Серед вітчизняних авторів це питання також було розглянуто у підручниках, посібниках, монографіях, статтях з міжнародного гуманітарного права. Але що стосується аналізу вітчизняного законодавства у чотирьох площинах: 1) наявність підзаконних актів або процедур, які вимагають норми міжнародного гуманітарного права, міжнародні стандарти Міжнародного Руху Червоного та Червоного Півмісяцю щодо захисту відмітних Емблем або внутрішньодержавне законодавство; 2) безпосередня реалізація в Україні

[1] Мельцер Н. (2017). *Международное гуманитарное право. Общий курс*. Москва: МККК, 184-189.

законодавства щодо відмітних Емблем та захист відмітних Емблем, наявність відповідних механізмів поза збройного конфлікту; 3) безпосередня реалізація в Україні законодавства щодо відмітних Емблем та захист відмітних Емблем, наявність відповідних механізмів захисту у зв'язку зі збройним конфліктом; 4) відповідальність за порушення законодавства щодо відмітних Емблем в Україні, то відповідний спеціальний аналіз у відкритих джерелах майже не проводився. Виключення складають звіти правозахисних організацій щодо порушень міжнародного гуманітарного права у період збройного конфлікту на території України[1] та публікації Т. Р. Короткого[2], Є. В. Лук'янченко[3], О. Прокопишина[4], Н. В. Хендель[5], та наші публікації[6]. Але вони більш інформаційний, адже аналітичний формат.

Тому саме аналіз питання імплементації в Україні міжнародно-правових норм та міжнародних стандартів щодо відмітних Емблем та створення відповідних механізмів захисту відмітних Емблем у період збройного конфлікту на території України є основною **метою статті.**

Виклад основного матеріалу. Відмітні Емблеми Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала (далі – Емблеми) використовуються із захисною та розпізнавальною метою. Це різне за способом, завданнями та наслідками використання Емблем. Захист і повага до Емблем – важливі складові міжнародного гуманітарного права[7]. Будь-яке зловживання Емблемами послаблює їхній захисний ефект і підриває ефективність допомоги, що надається жертвам конфлікту. Як знак приналежності до компонентів Міжнародного Руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, Емблеми використовуються з розпізнавальною метою, яка має важливе значення для забезпечення гуманітарної діяльності вказаних організацій. Також Емблеми мають на наш погляд символічне значення – рівень поваги до Емблем пропорційний стану дотримання міжнародного гуманітарного права.

Перш за все, Емблема призначена для використання як захисний засіб, зі захисною метою. Використання Емблем у цілях захисту обмежена медичними формуваннями і санітарно-транспортними засобами, а також медичним і духовним персоналом, обладнанням і запасами за змістом міжнародного гуманітарного права. Таке використання з метою захисту повинно завжди отримати дозвіл зацікавленої воюючої сторони і контролюватися нею[8]. Правове регулювання такого використання основана перш за все на положеннях Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р. та Додаткових протоколах до них від 8 червня 1977 р. та 8 грудня 2005 р.

МКЧХ і Міжнародна Федерація Товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця можуть використовувати емблему Червоного Хреста повсякчас і для позначення усіх видів діяльності без будь-яких обмежень, як частину логотипу, тобто з розпізнавальною метою, та як з захисною метою.

---

[1] Денисенко, Д., Новиков, В., Кориневич, А. (2017). *Заборонена мішень: медичні заклади під обстрілами. Звіт за результатами моніторингу фактів застосування заборонених міжнародним правом методів та засобів ведення війни щодо цивільних закладів охорони здоров'я під час збройного конфлікту на Сході України*. Київ: Альтернатива.

[2] Короткий, Т., Хендель, Н. (2020). *Символ гуманності. Інформаційне агентство «Українське право»* <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/symvol-gumannosti/> (2020, травень, 07).

[3] Лук'янченко, Є. В. (2017). Роль та функції Емблеми Червоного Хреста Через призму порівняльного аналізу законодавства України та Норвегії. *Інформаційне агентство «Українське право»* <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/usoe-kha-chtsrnshchkl-yepboyepy-yeuvsrsgs-shuyefkha-yeuyei-tuyipts-tsukvryaoersgs-araokits-iansrseav/> (2020, травень, 07).

[4] Прокопишина, О. (2018). Захист гуманності в сучасному світі. *Інформаційне агентство «Українське право»* <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/iashyfkh-gtsparrsfkhk-v-ftsafrspts-fvkkhk/> (2020, травень, 07).

[5] Хендель, Н. В. (2016). Міжнародно-правовий захист медичного персоналу під час збройного конфлікту. *Інформаційне агентство «Українське право»* <http://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/mizhnarodno-pravovyy-zakhyst-medychnogo-personalu-pid-chas-zbroynogo-konfliktu/> (2020, травень, 07).

[6] Капустін, А. В. (2020). Український досвід правового регулювання використання та захисту Емблем Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала. *Інформаційне агентство «Українське право»* <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/ukrayinskyy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-vykorystannya-ta-zakhystu-emblem-chervonogo-khresta-cherv/> (2020, травень, 07).

[7] Міжнародний комітет Червоного Хреста (2017). *Зміцнення поваги до міжнародного гуманітарного права. Посібник для народних депутатів України*. Київ: МКЧХ, 53-54.

[8] Мельцер Н. (2017). Международное гуманитарное право. Общий курс. Москва: МККК, 184-185.

Емблеми можуть також використовуватися виключно для позначення приналежності, т. б. для того щоб вказати, що особи, обладнання належать до Національних товариств і діяльність здійснюється відповідно до Основоположних принципів Міжнародного Руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, у порядку, передбаченому внутрішньодержавним законодавством.

У деяких випадках, у мирний час, допускається використання Емблеми іншими організаціями, згідно внутрішньодержавного законодавства, та при наявності відповідного дозволу.

Таким чином, регулювання використання Емблем включає міжнародний рівень (Женевські конвенції від 12 серпня 1949 р. та Додаткові протоколи до них від 8 червня 1977 р. та 8 грудня 2005 р., звичаєве міжнародне гуманітарне право; стандарти МКЧХ; Міжнародної Федерації товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця) та внутрішньодержавний рівень (законодавство держави, стандарти Національного товариства). Важливим умовно проміжним рівнем є модельні закони, які поєднують в собі міжнародні стандарти та правозастосовну практику з найбільш прийнятною для внутрішньодержавного рівня формою.

Таким прикладом є Model Law concerning the use and protection of the Emblem of the Red Cross, Red Crescent and the Red Crystal. Модельний закон включає положення, що відображають всезагальний правовий режим, який регулює використання та захист Емблем відповідно до вимог Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р. та Додаткових протоколах до них від 8 червня 1977 р. та 8 грудня 2005 р. Ці положення бути імплементовані у національне законодавство шляхом прийняття окремого закону, зразком якого може слугувати Модельний закон[1]. Модельний закон складається із наступних розділів: Загальні положення (2 статті), Правила щодо використання Емблеми (5 статей), Контроль та санкції (7 статей), Заключні положення (2 статі). На сайті МКЧХ окрім тексту Модельного закону розміщено коментар щодо тлумачення та застосування Модельного закону.

Цікавим прикладом імплементації міжнародних норм з використання Емблеми на регіональному рівні є Модельний закон СНД «Про використання і захист емблем Червоного Хреста або Червоного Півмісяця, найменувань «Червоний Хрест» та «Червоний Півмісяць», розпізнавальних сигналів, що служать для розпізнавання медичних формувань і санітарно-транспортних засобів», який був прийнятий на чотирнадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 14-12 від 16 жовтня 1999 року), та в новій редакції – на тридцять третьому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД (постанова № 33-12 від 3 грудня 2009 року).

Цей Модельний закон фактично є адаптованим перекладом Model Law concerning the use and protection of the Emblem of the Red Cross, Red Crescent and the Red Crystal, з тією же структурою та з різницею у дві статті. Посилання на Модельний закон СНГ є на сайті МКЧХ[2] та сайті Верховної ради України[3]. Таким чином, Модельний закон СНГ 1) відповідає міжнародно-правовим нормам, міжнародним стандартам та практиці МКЧХ, у тому числі Модельному закону МЧХУ; 2) регіональним стандартам та особливостям нормотворення на пострадянському просторі.

Серед відмінностей Model Law та Модельного закону СНГ – відсутність у Модельного закону СНГ вказівки на національний орган, який загалом відповідає за застосування Закону. Приклади таких органів вказані у Model Law: це Міністерство охорони здоров'я або Міністерство оборони. У коментарі до Model Law вказано, що вкрай важливо визначити, який національний орган несе остаточну відповідальність за застосування цього закону. Тісна співпраця між міністерствами, яких безпосередньо стосуються Закон, загалом міністерствами оборони та охорони здоров'я, була б

[1] ICRC (1993). *Model Law concerning the use and protection of the Emblem of the Red Cross, Red Crescent and the Red Crystal* <https://casebook.icrc.org/case-study/icrc-model-law-concerning-emblem> (2020, травень, 07).
[2] МККК (1999). *Модельный закон «Об использовании и защите эмблем Красного Креста или Красного Полумесяца, наименований «Красный Крест» и «Красный Полумесяц», отличительных сигналов, служащих для опознавания медицинских формирований и санитарно-транспортных средств* <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/ihl-emblem-3.htm> (2020, травень, 07).
[3] *Модельний закон про використання і захист емблем Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала і найменувань «Червоний Хрест», «Червоний Півмісяць», "Червоний Кристал", відмінних сигналів, які слугують для розпізнавання медичних формувань і санітарно-транспортних засобів, 2009* (СНД). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_o66/card2#Card> (2020, травень, 07).

доцільним. Національний комітет з імплементації міжнародного гуманітарного права також може зіграти корисну роль у цьому питанні.

Повернемся до другого рівня. Згідно з Женевським конвенціям від 12 серпня 1949 р. та Додатковими протоколами до них від 8 червня 1977 р. та 8 грудня 2005 р., держава зобов'язана імплементувати відповідні норми міжнародного гуманітарного права щодо застосування Емблем та забезпечити достатній рівень їх нормативного регулювання, включаючи застосування ефективних механізмів запобігання неправомірному використанню Емблем, та покарання за таке використання. МКЧХ підготовлено модельний закон щодо Емблем, для уніфікації та створення державами ефективного законодавства[1].

В Україні в 1999 р. прийнято Закон України «Про символіку Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала в Україні». Нова редакція Закону прийнята 22 жовтня 2009 року[2]. Закон визначає порядок та умови використання і захисту символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала на території України відповідно до вимог Женевських Конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 року та Додаткових протоколів до них від 8 червня 1977 року та 8 грудня 2005 року, а також Правил по використанню емблем Червоного Хреста або Червоного Півмісяця Національними товариствами, ухвалених XX Віденською Міжнародною конференцією Червоного Хреста 1965 року та переглянутих Радою делегатів у Будапешті у 1991 році, і Резолюції 1, прийнятої на XXIX Міжнародній конференції Червоного Хреста і Червоного Півмісяця у 2006 році. Зміни у Закон було внесено у 2009 р. щодо використання Емблеми Червоного Кристала.

Серед інших нормативних документів у сфері використання та захисту Емблем – відповідні статті Кримінального Кодексу України (ст.ст. 435, 438, 445), Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України[3].

Закон України «Про символіку Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала в Україні» в цілому відповідає положенням Женевським конвенціям від 12 серпня 1949 р. та Додатковим протоколам до них від 8 червня 1977 р. та 8 грудня 2005 р., Правилами по використанню Емблем Червоного Хреста або Червоного Півмісяця Національними

товариствами та Модельним законам. Серед національних особливостей – встановлення організаційно-правового механізму імплементації, включаючи 1) Використання емблеми Червоного Хреста Міністерством оборони України, із застосуванням відповідних контрольних функцій (ст. 4); 2) використання емблеми Червоного Хреста цивільними медичними формуваннями та медичним персоналом, за спеціальним дозволом Міністерства охорони здоров'я України та під його контролем (ст. 5); 3) використання емблеми Червоного Хреста Товариством Червоного Хреста України прямо не вимагає наявності спеціальних правил, але передбачає їх встановлення та контроль за використанням Емблеми (ст. 6); 4) Порядок виготовлення та видачі іменних посвідчень, передбачених у статтях 4, 5, 6 Закону, встановлює Кабінет Міністрів України (ст. 6); 5) використання емблем Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала для позначення іноземних медичних формувань та інших міжнародних організацій з подання допомоги присутніх на території України, за наявності відповідного погодження з Товариством Червоного Хреста України та офіційного дозволу Кабінету Міністрів України щодо такого перебування та діяльності згідно з чинним законодавством України (ст. 10); 6) використання емблем Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала Товариством Червоного Хреста України та Товариствами інших держав. Товариство має право використовувати емблему Червоного Хреста як розпізнавальний знак для позначення свого зв'язку з Міжнародним рухом Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, а також належності тієї чи іншої особи або об'єкта до Товариства шляхом дотримання умов, визначених Правилами (ст. 10); 7) використання емблеми Червоного Хреста в інших випадках. Дозвіл на використання емблеми на території України у випадках, визначених

[1] ICRC (1993). *Model Law concerning the use and protection of the Emblem of the Red Cross, Red Crescent and the Red Crystal* <https://casebook.icrc.org/case-study/icrc-model-law-concerning-emblem> (2020, травень, 07).

[2] *Закон про символіку Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала в Україні, 1999* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-14> (2020, травень, 07).

[3] *Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, 2017* (Міністр оборони України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17> (2020, травень, 07)

цією статтею, надається Національним комітетом Товариства Червоного Хреста України за умови безкоштовного надання послуг (ст. 11); 8) Порядок отримання та реєстрації особистих іменних посвідчень. Порядок отримання та реєстрації особистих іменних посвідчень. Видачу та реєстрацію зазначених посвідчень здійснюють Товариство Червоного Хреста України та уповноважені органи виконавчої влади України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 14); 9) порядок використання зображень емблеми Червоного Хреста або слів «Червоний Хрест» як складових частин логотипів або найменувань підприємств, установ та організацій, заснованих Товариством Червоного Хреста України з метою виконання статутних завдань, визначається Правилами. Рішення про порядок використання емблем у випадках, передбачених частиною четвертою цієї статті, приймається з'їздом Товариства Червоного Хреста України, а в період між з'їздами – на засіданні Президії Товариства з наступним затвердженням його на засіданні Правління Товариства (ст. 15); 10) обов'язки Товариства Червоного Хреста України щодо контролю за використанням символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала. Товариство Червоного Хреста України зобов'язане сприяти органам державної влади в їх зусиллях щодо запобігання будь-яким зловживанням у використанні символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала та їх припинення. Товариство має також сповіщати правоохоронні органи та суди про будь-які зловживання, пов'язані з порушеннями у використанні символіки (ст. 16); 11) порядок і умови використання символіки Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала у разі її зміни. У разі зміни зазначеної символіки під час збройного конфлікту інформація про цю зміну доводиться оперативно до відома усіх заінтересованих осіб конфліктуючих сторін як представниками Товариства Червоного Хреста України, так і відповідними центральними органами виконавчої влади (Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством оборони України, Міністерством закордонних справ України) (ст. 18); 12) Контроль за додержанням Закону здійснюють Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, Товариство Червоного Хреста України в межах їх компетенції, а також інші органи виконавчої влади відповідно до чинного законодавства (ст. 19); 13) органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні вживати необхідних заходів, передбачених законодавством, з метою запобігання зловживання символікою Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала, зокрема шляхом поширення інформації про символіку Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала (ст. 19).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, в Україні створено нормативну основу для функціонування організаційно-правового механізму імплементації міжнародно-правових норм щодо використання Емблем. На жаль, у дійсності ця система недостатньо ефективна, та переважно не має системи підзаконних актів щодо впровадження цих повноважень. Відповідно ст. 5 Закону України «Про символіку Червоного Хреста, Червоного Півмісяця, Червоного Кристала в Україні», під час збройного конфлікту емблемою Червоного Хреста, що використовується із захисною метою за спеціальним дозволом Міністерства охорони здоров'я України та під його контролем, позначаються цивільний медичний персонал, цивільні лікарні та інші цивільні медичні формування, будівлі, обладнання, медичні матеріали, а також цивільні санітарно-транспортні засоби, заклади охорони здоров'я, призначені, зокрема, для перевезення та розміщення поранених, хворих і потерпілих від аварій судна та догляду за ними. Але, на даний час порядок видачи дозволів щодо використання Емблем у період збройного конфлікту в Україні відсутній. Тому нагальною потребою є моніторинг наявності та ефективності підзаконних актів та внутрішніх правил щодо використання Емблем, та розробка відповідної нормативно-правової основи.

References:

1. Bartsch, R.I.C. (2016). *International Aviation Law: A Practical Guide.* Routledge. [in English].
2. Meltser N. (2017). *Mezhdunarodnoye gumanitarnoye pravo. Obshchiy kurs* [International humanitarian law. General course]. Moscow: ICRC. [in Russian].
3. Denysenko, D., Novykov, V., Korynevych, A. (2017). *Zaboronena mishen: medychni zaklady pid obstrilamy. Zvit za rezultatamy monitorynhu faktiv zastosuvannya zaboronenykh mizhnarodnym pravom metodiv ta zasobiv vedennya viyny shchodo tsyvilnykh zakladiv okhorony zdorovya pid chas zbroynoho konfliktu na Skhodi Ukrayiny* [Prohibited target: medical facilities under fire. Report on the results of monitoring the use of methods and means of warfare prohibited by international law against civilian health care facilities during the armed conflict in eastern Ukraine]. Kyiv: Alternatyva. [in Ukrainian].

4. Korotkii, T., Khendel, N. (2020). Symvol humannosti [Symbol of humanity]. *Informatsiyne ahentstvo Ukrayinske pravo* [Ukrainian Law Information Agency] <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/symvol-gumannosti/> (2020, May, 07). [in Ukrainian].
5. Lukyanchenko, Y. V. (2017). Rol ta funktsiyi Emblemy Chervonoho Khresta Cherez pryzmu porivnyalnoho analizu zakonodavstva Ukrayiny ta Norvehiyi [The role and functions of the Red Cross Emblem Through the prism of comparative analysis of the legislation of Ukraine and Norway]. *Informatsiyne ahentstvo Ukrayinske pravo* [Ukrainian Law Information Agency] <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/usoe-kha-chtsrnshchkl-yepboyepy-yeuvsrsgs-shuyefkha-yeuyei-tuyipts-tsukvryaoersgs-araokits-iansrseav/> (2020, May, 07). [in Russian].
6. Prokopyshyna, O. (2018). Zakhyst humannosti v suchasnomu sviti [Protecting humanity in the modern world]. *Informatsiyne ahentstvo Ukrayinske pravo* [Ukrainian Law Information Agency] <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/iashyfkh-gtsparrsfkhk-v-ftsafrspts-fvkkhk/> (2020, May, 07). [in Ukrainian].
7. Khendel, N. V. (2016). Mizhnarodno-pravovyy zakhyst medychnoho personalu pid chas zbroynoho konfliktu [International legal protection of medical personnel during armed conflict]. *Informatsiyne ahentstvo Ukrayinske pravo* [Ukrainian Law Information Agency] <http://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/mizhnarodno-pravovyy-zakhyst-medychnogo-personalu-pid-chas-zbroynogo-konfliktu/> (2020, May, 07). [in Ukrainian].
8. Kapustin, A. V. (2020). Ukrayinskyy dosvid pravovoho rehulyuvannya vykorystannya ta zakhystu Emblem Chervonoho Khresta, Chervonoho Pivmisyatsya, Chervonoho Krystala [Ukrainian experience of legal regulation of use and protection of Red Cross, Red Crescent and Red Crystal Emblems]. *Informatsiyne ahentstvo Ukrayinske pravo* [Ukrainian Law Information Agency] <https://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/ukrayinskyy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-vykorystannya-ta-zakhystu-emblem-chervonogo-khresta-cherv/> (2020, May, 07). [in Ukrainian].
9. International Committee of the Red Cross (2017). *Zmitsnennya povahy do mizhnarodnoho humanitarnoho prava. Posibnyk dlya narodnykh deputativ Ukrayiny* [Strengthening respect for international humanitarian law. Handbook for People's Deputies of Ukraine]. Kyiv: ICRC. [in Ukrainian].
10. ICRC (1993). Model Law concerning the use and protection of the Emblem of the Red Cross, Red Crescent and the Red Crystal <https://casebook.icrc.org/case-study/icrc-model-law-concerning-emblem> (2020, May, 07). [in English].
11. ICRC (1999). *Modelnii zakon ob ispolzovanii i zashchite emblem Krasnogo Kresta ili Krasnogo Polumesyatsa, naimenovaniy Krasnyy Krest i Krasnyy Polumesyats, otlichitelnykh signalov, sluzhashchikh dlya opoznavaniya meditsinskikh formirovaniy i sanitarno-transportnykh sredstv* [Model law on the use and protection of the Red Cross or Red Crescent emblems, the names Red Cross and Red Crescent, distinctive signals used to identify medical units and sanitary vehicles] <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/ihl-emblem-3.htm> (2020, May, 07). [in Russian].
12. *Modelnyy zakon pro vykorystannya i zakhyst emblem Chervonoho Khresta, Chervonoho Pivmisyatsya, Chervonoho Krystala i naymenuvan Chervonyy Khrest, Chervonyy Pivmisyats, Chervonyy Krystal, vidminnykh syhnaliv, yaki sluhuyut dlya rozpiznavannya medychnykh formuvan i sanitarno-transportnykh zasobiv, 2009* (SND) [Model law on the use and protection of emblems of the Red Cross, Red Crescent, Red Crystal and the names Red Cross, Red Crescent, Red Crystal, distinctive signals used to recognize medical formations and ambulances, 2009 (CIS)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_o66/card2#Card> (2020, May, 07). [in Ukrainian].
13. *Zakon pro symvoliku Chervonoho Khresta, Chervonoho Pivmisyatsya, Chervonoho Krystala v Ukrayini, 1999* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Law on Symbols of the Red Cross, Red Crescent, Red Crystal in Ukraine, 1999 (Verkhovna Rada of Ukraine)] *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-14> (2020, May, 07). [in Ukrainian].
14. *Instruktsiya pro poryadok vykonannya norm mizhnarodnoho humanitarnoho prava u Zbroynykh Sylakh Ukrayiny, 2017* (Ministr oborony Ukrayiny). [Instruction on the procedure for implementing the norms of international humanitarian law in the Armed Forces of Ukraine, 2017 (Minister of Defense of Ukraine).] *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17> (2020, May, 07). [in Ukrainian].

THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.8

Dmytro Yagunov, PhD in Public Administration, Meritorious Jurist of Ukraine, MSSc in Criminal Justice
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2822-2268

PRISON REFORM IN UKRAINE (2015 – 2020): QUIDQUID AGIS, PRUDENTER AGAS ET RESPICE FINEM

Дмитро Ягунов, к. н. держ. упр., Заслужений юрист України

РЕФОРМА ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ (2015 – 2020): QUIDQUID AGIS, PRUDENTER AGAS ET RESPICE FINEM

The article is focused on the analysis of the prison and probation reform in Ukraine for the period of 2016-2020. During this period, the public administration of the penitentiary system of Ukraine has undergone more than significant changes.
Thus, in 2016, the State Penitentiary Service of Ukraine was abolished, and its functions were transferred directly to the Ministry of Justice.
Within a year, the Ministry of Justice established a new prison and probation administration – so called the Administration of the State Criminal-Executive Service.
Within two years, the Ministry of Justice abolished the Administration of the State Criminal-Executive Service and established the Department for the Execution of Punishments.
These managerial decisions indicate the inconsistency of the public policy in the field of execution of punishments and the instability of the relevant management structures, which lead to negative consequences for the functioning of the penitentiary system of Ukraine and the achievement of the declared goals of criminal punishment.
The article emphasizes that the penitentiary reforms of 2016-2020 failed to bring the prison system to a new level, which was a consequence of the lack of real interest in reforms, lack of knowledge and skills. In today's conditions, penitentiary management remains a low-quality one.
The article emphasizes that the penitentiary system of Ukraine does not need traditional hurried reforms. It needs a clear understanding of the contemporary state of the system and the consequences of reform efforts, which had been conducted for the period of 2016 – 2020.
Keywords: penitentiary system of Ukraine, criminal-executive service, Ministry of Justice of Ukraine, prison and probation reform, public policy in the field of execution of criminal punishments, public policy analysis, types of penal systems, prison privatization, paid cells in pre-trial prisons, prevention of corruption in prisons, prison inspections, prison investigators.

Вступ. За останні 5 років пенітенціарна система України перетворилася на полігон, на якому відбулося та продовжує відбуватися випробування калейдоскопу ідей, думок та пропозицій. Нещодавно докорінно змінилося керівництво та команда Міністерства юстиції України (надалі – МЮ України), яке формує та реалізує пенітенціарну політику. Нова команда МЮ України, в свою чергу, вже відзначилася доволі яскравими (і навіть радикальними) кроками у сфері реформування пенітенціарної системи. Відтак нагальною є потреба осмислити результати окремих напрямків реформування пенітенціарної системи, що мали місце за останню п'ятирічку, авторське бачення чого ми пропонуємо у цій статті.

Постановка проблеми, або чому не спрацьовують реформи. Перед тим, як піддавати аналізу вітчизняну пенітенціарну систему in transition, буде доцільним пригадати, що і 20 років тому проблеми пенітенціарної системи України були фактично ті ж самі: фінансування, поширення інфекційних захворювань, пенітенціарна злочинність, постачання заборонених предметів, крайня занедбаність будівель та корпусів, насильство, відсутність мотивації у персоналу тощо.

Проте давайте розпочнемо аналіз проблеми з мови цифр (джерело – World Prison Brief), які надають картину щодо загальної кількості ув'язнених в Україні та кількості ув'язнених на 100 тис населення.

Рік	Загальна кількість	Кількість на 100 тис. населення
2000	218,800	443
2003	197,641	412
2005	188,465	400
2007	160,725	345
2009	145,946	318
2011	154,027	338
2013	147,112	324
2015	73,431	201
2017	60,621	167
2019	55,078	153
2020	52,863	148

За останні роки на пенітенціарну систему України пролився дощ доволі непоганого фінансування, порівняно з попередніми роками (включаючи допомогу іноземних партнерів у тих чи інших формах). Мала місце величезна кількість тренінгів для персоналу. Експертну допомогу з боку практиків пенітенціарних систем західних країн важко переоцінити для цілей зміни ментальності українських офіцерів пенітенціарної служби.

Проте головне є те, що кількість ув'язнених в Україні скоротилася у 4 рази, що автоматично потягнуло за собою більш ніж суттєве зниження навантаження на пенітенціарну систему в цілому. Свідченням цього є те, що наповненість пенітенціарної системи (occupancy level) складає лише 68,3%, і за цим показником Україна посідає 189-ту сходинку у світі.

Беззаперечно, за цим показником Україні може заздрити Конго (617%), Філіппіни (464%) та багато інших країн з приблизно аналогічними показаниками. Навіть у списку європейських країн Україна за показником occupancy level (за даними World Prison Brief) посідає 50-ту сходинку з 57 країн та різних автономних територіальних утворень Європи.

Тому виникає природне питання: чому пенітенціарна система України так повільно й так важко піддається реформуванню за доволі сприятливих внутрішніх та зовнішніх умов, які створені заради такого реформування?

Звичайно, відповідь на це складне питання є комплексною та потребує значних зусиль. Ми спробуємо лише окреслити окремі аспекти, які не можуть не братися до уваги при наданні відповіді на зазначене вище питання.

Питання термінології. Згадавши старе прислів'я про залежність долі корабля від його назви, варто нагадати, що у 2016 році «пенітенціарна» (нехай здебільшого на рівні назви) система знову стала «кримінально-виконавчою», повернувшись на десять років назад. У 2020 році нова команда МЮ України завзято продовжило «кримінально-виконавчий» курс, підтвердженням чого є створення замість повноцінного органу державного управління пенітенціарною системою України так званого Департаменту виконання покарань МЮ України, що свідчить про те, що спрямованість системи ідеологічно повернулася від змістовної «пенітенції» до формалізованого «виконання покарань».

З огляду на минулі п'ять років пенітенціарної реформи в Україні вважаємо, що цей крок чи навряд можна вважати виваженим.

Сьогодні поняття «пенітенціарний» міцно прив'язане до «ресоціалізації» або «соціальної реабілітації», де поруч перебувають «права людини». Якщо хтось має бажання, то може згадувати про «каяття», хоча після Руше, Кіркхеймера, Мелоссі, Паваріні, Мартінсона та Фуко (не кажучи вже про драматичні та трагічні наслідки радянської «перековки») навіть «виправлення» більш ніж суттєво послабило свої позиції навіть у країнах, які вважаються взірцем пенітенціарного реформування та реабілітаційних технологій. Тому квакерська «пенітенція», як не дивно, вже давно не є фундаментом сучасних національних пенітенціарних систем, не зважаючи на своє етимологічне походження.

Сучасні пенітенціарні системи, в свою чергу, набагато ближче стоять до тих цілей, які сьогодні часто лунають у промовах політиків та чиновників від кримінально-виконавчої служби – до «безпеки суспільства» (або «убезпечення громади») та «ресоціалізації». Навпаки, «кримінально-виконавча» філософія перебуває набагато ближче до «виправно-трудової», від якої ми начебто відійшли (або краще сказати, намагаємося відійти), причому вельми важливим тут буде слово «начебто».

У крайньому випадку, набагато більш релевантним та доцільним (і, що важливо, чесним) буде використання поняття «в'язниця» та «в'язнична система» за прикладом багатьох західних країн без вкладання в це слово навіть натяку на будь-яке негативне значення.

Структура державного управління пенітенціарною системою. Створена у квітні 2011 року Державна пенітенціарна служба України (надалі – ДПтСУ) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якої спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України (надалі – КМУ) через МЮ України, на рівні моделі була найбільш оптимальною структурою для України з огляду на адміністративно-територіальний устрій, правову систему та традиції управління.

Коли у 2016 році структура державного управління пенітенціарною системою була докорінно перебудована у напрямку від обласного до міжрегіонального рівня, ніхто з керівників МЮ України так і не пояснив (і навіть не намагався пояснити) ефективність і результативність подібного реформаторського кроку та відповідні наслідки.

Як наслідок, за 5 останніх років жоден з політичних акторів та чиновників так і не взяв на себе сміливість довести, що подібна реформа вертикалі державного управління пенітенціарною системою була вдалою або навпаки (хоч ми більше схиляємося до останнього варіанту).

Так, до цього часу за регіональним (обласним) принципом побудовані поліція, податкова, СБУ та переважна більшість інших відомств, а також прокуратура.

Водночас за принципом міжрегіональних (міжобласних) управлінь побудована прикордонна служба (одразу ж наголосимо, ДБР та НАБУ – це абсолютно інше з огляду на природу та завдання їх діяльності, а тому для цілей цієї статті ми не беремо їх до уваги). Гадаю, не варто детально пояснювати специфіку роботи прикордонної служби та потребу створення саме міжрегіональних управлінь для цілей охорони державного кордону. Крім того, існують деякі інші винятки зі структурування територіальних органів влади саме за регіональним принципом на кшталт Національного агентства з питань державної служби України (10 міжрегіональних управлінь) або Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій (специфіка якого криється вже в назві). Відтак побудова МЮ України саме за міжрегіональним принципом викликає природні питання щодо ефективності та результативності.

Ще більшої дисфункціональності вітчизняній пенітенціарній системі додало створення так званого Департаменту з питань виконання кримінальних покарань, який може викликати deja vu через існування свого часу Державного департаменту України з питань виконання кримінальних покарань (ДДУПВП).

Так, нагадаємо, що відповідно до Постанови КМУ № 20 від 24.01.2020 Адміністрація Державної кримінально-виконавчої служби України та Центральне міжрегіональне управління з питань виконання кримінальних покарань та пробації МЮ були ліквідовані як юридичні особи публічного права територіальні органи МЮ України.

Замість них було створено як юридичну особу публічного права міжрегіональний територіальний орган МЮ України з питань виконання кримінальних покарань – Департамент з питань виконання кримінальних покарань (надалі – Департамент).

Тобто, станом на сьогодні ми маємо унікальну ситуацію (хоча у даному випадку унікальність не є ознакою результативності та логічності структури державного управління), коли Департамент водночас є, умовно кажучи, керівником самому собі (так само як і підлеглим самому собі).

Так, відповідно до Положення про Департамент, Департамент здійснює керівництво усіх підпорядкованих йому міжрегіональних управлінь, відповідних органів та установ виконання покарань за усіма напрямками.

З одного боку, Департаменту підпорядковуються міжрегіональні управління з питань виконання покарань МЮ України, що є територіальними органами МЮ України нижчого рівня (крім фінансового забезпечення).

З іншого боку, Департаменту підпорядковуються воєнізовані формування, слідчі ізолятори та установи у Київській, Житомирській, Черкаській та Чернігівській областях. При цьому Департамент є керівником самому собі у питаннях господарської діяльності, планово-фінансової роботи та діяльності підприємств виконання покарань у Київській, Житомирській, Черкаській та Чернігівській областях. У складі Департаменту діють підрозділи з питань охорони, режиму, та нагляду у зазначених вище чотирьох центральних областях.

Іншими словами, якщо б Національна поліція Україна провела аналогічну реформу, то вона б ліквідувала, наприклад, ГУНП в місті Києві, поклавши безпосередні функції ГУНП у місті Києві безпосередньо на себе, водночас перевіряючи у себе ж питання фінансової звітності.

Зазначена структура державного управління, гадаємо, є нелогічною і невдалою, що не може не позначатися на пенітенціарній системі в цілому.

Так, з одного боку, Департамент позиціонує себе як начебто звичайнісінький «міжрегіональний територіальний орган» МЮ України.

Проте водночас Департамент має фактичний статус «першого серед рівних», де червоним рядком через Положення про Департамент проходить теза, що усі інші міжрегіональні управління мають статус підпорядкованих Департаменту органів.

Департамент теоретично має посідати найвище місце в структурі державного управління пенітенціарною системою за схемою «Міністерство юстиції формує політику, [умовна] Пенітенціарна служба реалізує політику». Саме такий стан справ ми вважаємо найбільш вдалим для цілей забезпечення сталого розвитку пенітенціарної системи (згадаємо модель тієї самої ДПтСУ).

Натомість ми можемо спостерігати вельми дивне поєднання статусів та функцій ключових акторів у сфері державного управління пенітенціарною системою України.

Так, МЮ України водночас і формує політику, і начебто цю ж політику реалізує.

Фактично ж Департамент посідає у цій системі координат абсолютно незрозуміле місце такого собі фантому, адже відповідно до Положення Департамент всього-на-всього «реалізує повноваження» МЮ України у сфері виконання покарань.

Тобто на прикладі Департаменту ми водночас маємо і не самостійного актора, який би реалізовував політику у сфері виконання покарань, проте й не рядового регіонального «виконавця покарань».

Натомість ми маємо якусь пенітенціарну химеру, яка була породжена Мін'юстом внаслідок запровадження між зазначеними вище ланками цієї штучної і зайвої (подвійної) унтер-офіцерської позиції.

Ця унтер-офіцерська традиція має місце з 13.09.2017, коли КМУ Постановою № 709 утворив як юридичну особу публічного права міжрегіональний територіальний орган МЮ України з питань виконання кримінальних покарань – Адміністрацію ДКВСУ, де в обґрунтування такого кроку було подано більш ніж сором'язливе, абстрактне та водночас лаконічне пояснення: «Уряд утворив Адміністрацію ДКВСУ як міжрегіональний територіальний орган МЮ України зі статусом юридичної особи публічного права. Це дозволить централізувати систему управління ДКВС. Зокрема, передбачено акумулювання повноважень у Адміністрації в питаннях організації діяльності воєнізованих формувань та організації охорони та режиму, організації та контролю за виконанням вироків суду та інших судових рішень із застосуванням передбачених законом засобів виправлення засуджених, організації і контролю оперативно-розшукової діяльності органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів».

Але варто наголосити, що навіть структура Адміністрації ДКВСУ більше відповіла потребам державного управління пенітенціарною системою, аніж Департамент, в силу відсутності у Адміністрації зазначеного вище подвійного статусу.

Місія «Втекти від Відповідальності». МЮ України, будучи головним актором у сфері державного управління пенітенціарною системою, формував відповідну політику до 2016 року.

Після «пенітенціарної реформи» зразка 2016 року МЮ України, крім того, номінально перебрало на себе додаткову функцію реалізації політики, та, що і також важливим, перестало «формувати» цю політику.

Натомість МЮ України почало «забезпечувати формування політики».

У цьому контексті цікавим є те, що, відповідно до іншої постанови КМУ, якою встановлено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (№ 996 від 03.11.2010), то йдеться саме про «формування та реалізацію державної політики».

Картина складається вельми дивна.

Так, МЮ України як головний актор із формування політики чомусь виконує допоміжну функцію «забезпечення формування політики», у той час коли абстрактна «громадськість» здійснює «формування» політики.

Можливо МЮ України переслідувало дещо іншу мету, вносячи зміни до Положення про Міністерство, проте, гадаємо, МЮ України зовсім невипадково ініціювало такі, на перший погляд, малозначні зміни, внаслідок яких замість провідного гравця у сфері виконання покарань МЮ України за своєї ініціативи отримало статус гравця другорядного.

Гадаємо, що зазначена новела є формою прихованої втечі від політичної та юридичної відповідальності за наслідки формування та реалізації пенітенціарної політики.

Політична відповідальність. Розмивання функцій та завдань вітчизняного пенітенціарного відомства може бути проаналізоване навіть на рівні повноважень його керівника, або, краще сказати, керівників.

Так, відповідно до відкритих даних з офіційного сайту МЮ України, Міністр юстиції утворює уповноважені органи з питань пробації, установи виконання покарань, слідчі ізолятори, воєнізовані формування, навчальні заклади, заклади охорони здоров'я, підприємства установ виконання покарань, інші підприємства, установи та організації, утворені для забезпечення виконання завдань ДКВС, в установленому порядку призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників, застосовує заходи заохочення та притягує до дисциплінарної відповідальності, вносить подання щодо представлення до відзначення державними нагородами України, а також затверджує їх положення (статути).

Перший заступник Міністра юстиції спрямовує та координує діяльність Державної установи «Генеральна дирекція Державної кримінально-виконавчої служби України» (про неї ми будемо говорити окремо).

Інший заступник Міністра юстиції здійснює видачу осіб (екстрадицію) та опікується супутніми з екстрадицією питаннями.

Інший заступник Міністра юстиції спрямовує діяльність навчальних закладів, утворених для забезпечення виконання завдань ДКВСУ.

У свою чергу інший, «профільний» заступник Міністра юстиції забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації. Він же спрямовує діяльність Департаменту, міжрегіональних управлінь з питань виконання кримінальних покарань МЮ України, ДУ «Центр пробації» та ДУ «Центр охорони здоров'я».

Отже, функція [забезпечення] формування та реалізації пенітенціарної політики штучно розділена між багатьма політичними акторами, що також не може позитивно відзначатися на ефективності та результативності функціонування національної пенітенціарної системи. Більше того, відповідно до відкритих даних в мережі Інтернет, керівник Дирекції та «профільний» заступник Міністра є подружжям, що також не може ставити на порядку денному питання щодо саме такого розподілу обов'язків між Міністром на усіма його заступниками.

У свою чергу цей стан справ актуалізує питання політичної відповідальності кожного з керівників МЮ України та, як наслідок, політичної відповідальності самого Міністра юстиції.

«Матеріальна частина» як приклад неефективності та нерезультативності державного управління пенітенціарною системою. В структурі державного управління пенітенціарною системою України є один елемент, який не перебуває у центрі уваги дослідників, проте який, з огляду на його завдання та функції, відіграє важливу роль у діяльності вітчизняного пенітенціарного відомства.

Водночас цей елемент здебільшого перебуває у сутінках та не виставляє себе напоказ, хоча, з іншого боку, водночас саме він може служити прикладом нерезультативного державного управління, непрозорості пенітенціарної системи та відповідної управлінської структури.

Йдеться про ДУ «Генеральна дирекція Державної кримінально-виконавчої служби України» (надалі – Дирекція).

Так, сама діяльність Дирекції не може не викликати запитань з огляду на діяльність такої державної установи, яка відповідно до установчих документів, має такі КВЕД як «Стоматологічна практика»; «Інша діяльність у сфері охорони здоров'я»; «Постачання інших готових страв»; «Інший пасажирський наземний транспорт», «Інша професійна, наукова та технічна діяльність» та інших, не менш цікавих напрямків.

Для актуалізації проблеми можна додати, що за два останніх роки керівник Дирекції змінювався шість разів, що також є лакмусовим папірцем ефективності та результативності державного управління у цій галузі.

Для ще більшої актуалізації проблеми можна додати, що відповідне посилання щодо Дирекції на офіційному веб-сайті ДКВСУ не працює та взагалі ніколи не працювало.

Нагадаємо, що Дирекція підпорядковується Першому заступнику Міністра, а Департамент – зовсім іншому («профільному»), у тому числі з причин, про які зазначалося вище.

Відповідно до Положення про Дирекцію (затверджено наказом Міністра від 27.04.2020 № 1527/5), головним завданням Дирекції є «створення і підтримка належних комунально-побутових умов праці для персоналу ДКВС».

Іншими словами, Дирекція начебто відіграє роль «завгоспу» пенітенціарної системи та опікується ресурсним забезпеченням, медичними послугами працівникам системи та державними закупівлями для системи.

Втім вже на другому місці в переліку завдань Дирекції рахується «збір, узагальнення та подання Мінюсту оперативної інформації, що надходить від чергових частин органів та установ ДКВСУ». Тобто йдеться про функцію такого собі штабу, який отримує оперативну інформацію про пенітенціарну систему та передає її заступнику Міністра, який за розподілом обов'язків не є «профільним», що також не може не викликати питання щодо результативності такого стану справ.

Одним з завдань Дирекції є «забезпечення виготовлення нагрудних знаків, бланків посвідчень «Ветеран ДКВСУ» та «Учасник бойових дій», а також талонів на 50-відсоткову знижку вартості проїзду відповідно до Закону». Проте водночас, відповідно до Положення про Департамент, саме Департамент «здійснює облік та видачу пенсіонерам ДКВСУ відповідних документів про право на користуванні пільгами», що вказує на дублювання завдань, а відтак – на неефективність державного управління у цій сфері.

Одним із завдань Дирекції є «виконання функцій замовника (забудовника) з будівництва, реконструкції, розширення, перепрофілювання і технічного переоснащення, у тому числі проектування, будівель житлових і нежитлових, захисних споруд цивільного захисту та інженерних споруд органів і установ ДКВСУ, а також підприємств установ, виконання покарань та сприяння впровадженню у будівництво прогресивних і енергозберігаючих проектних рішень, нових будівельних матеріалів, конструкцій, виробів і технологій». Відтак виникає питання щодо результативності та ефективності виконання такого завдання саме Дирекцією, якщо все ще стосувалося, наприклад, побудови нових слідчих ізоляторів, віддавалося з 2016 року на відкуп приватних інвесторів з одночасним презюмуванням неспроможності вітчизняного пенітенціарного відомства самотужки побудувати нові корпуси слідчих ізоляторів.

Крім того, одним із завдань Дирекції є «надання послуг з обстеження технічного стану будівель і споруд, технічного нагляду на об'єктах будівництва, технічної інвентаризації нерухомого майна, сертифікації енергетичної ефективності та складання кошторисної документації на капітальний та поточний ремонти об'єктів органів і установ ДКВСУ, а також підприємств установ виконання покарань».

З погляду результативності та ефективності державного управління у зазначеному секторі виникають питання. По-перше, кому надаються такі послуги? По-друге, якщо такі послуги дійсно надаються та надавалися раніше, то чому до цього часу Міністром юстиції не оприлюднено жодного офіційного звіту за підписами Міністра та інших уповноважених посадових осіб ДКВСУ, починаючи з 2016 року, щодо результатів обстеження технічного стану, наприклад, Одеського та Київського слідчих ізоляторів, які МЮ України так поспішало передати приватними інвесторам?

Крім того, одним із завдань Дирекції є «забезпечення обліку земельних ділянок, а також оцінки і оформлення правовстановлюючих документів на земельні ділянки та нерухоме майно органів і установ ДКВС України, а також підприємств установ виконання покарань». Йдеться про

те, що для цілей задекларованої прозорості та запобігання корупції в пенітенціарній системі конче потрібно повна та об'єктивна картина щодо обліку земельних ділянок пенітенціарної системи у вигляді відповідної відкритої державної бази даних. На жаль, навіть будь-якої інформації у цій сфері суспільству не надано взагалі.

Крім того, навіть у самому Положенні про Дирекцію прямо вказано на те, що пенітенціарна система України не має конкретного відповідального менеджера: «За дорученням керівників Мін'юсту спільно з Департаментом з питань виконання кримінальних покарань бере участь у межах своєї компетенції у відборі (експертизі), реалізації інвестиційних проектів, розробленні державних цільових і відомчих програм». З цього рядка можна зробити висновок, що «завгосп» пенітенціарної системи за своїм фактичним статусом може бути вище «унтер-офіцера» системи.

Крім того, саме «завгосп» пенітенціарної системи «організовує та забезпечує в межах своїх повноважень виконання завдань територіальної оборони», що також не може викликати питань результативності державного управління у вказаному секторі, якщо саме Департамент, відповідно до Положення про Департамент, здійснює «мобілізаційну підготовку та мобілізаційну готовність», а також «бере участь у плануванні територіальної оборони».

Крім того, Дирекція «забезпечує в межах повноважень Генеральної дирекції ДКВС України функціонування галузевого державного архіву Мін'юсту у сфері виконання кримінальних покарань та пробації», на фоні того, що сам Департамент «організовує роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів», що знов-таки вказує на дублювання функцій.

Звичайно, що ця стаття не переслідує мету проведення аналізу діяльності Дирекції за певний період. Проте формат існування Дирекції, її правовий та фактичний статус вказує на явні ознаки неефективності та нерезультативності державного управління пенітенціарною системою, а саме регулярне дублювання функцій між двома установами, закріпленими за двома різними заступниками Міністра юстиції. Навіщо ж тоді пенітенціарній системі окремий «завгосп», якщо сам Департамент, відповідно до Положення, здійснює заходи щодо захисту економічних та майнових інтересів органів та установ».

Розділена чи комбінована пенітенціарна система. Важливим питанням для цілей аналізу результативності та ефективності державного управління у сфері виконання кримінальних покарань та пробації залишається питання типологізації національних пенітенціарних систем.

Так, традиційно виділяються дві основних моделі пенітенціарного управління: інтегрована (об'єднана, комбінована) і розділена.

Відповідно до інтегрованої моделі, відомство з виконання покарань, пов'язаних з позбавленням волі, відповідні закриті установи, та органи для виконання альтернативних покарань (служби пробації) складають єдину централізовану систему.

Розділена модель передбачає існування двох автономних й незалежних одна від одної управлінських структур, кожна з яких є по суті окремим відомством (в'язнична служба та служба пробації).

Внаслідок пенітенціарних реформ 2016 – 2020 рр. пенітенціарна система України перестала бути комбінованою та набула явних ознак розділеної системи через створення у 2018 році ДУ «Центр пробації» (розпорядження КМУ №655-р від 13.09.2017).

Як наслідок, нещодавно монолітна політика у сфері виконання кримінальних покарань та пробації була розділена на політику у сфері виконання кримінальних покарань, пов'язаних з ізоляцією від суспільства, та політику у сфері альтернативних покарань та пробації. Тому є доволі дивним, що пробація залишила за собою, відповідно до Типового положення про уповноважений орган з питань пробації (наказ МЮ України № 2649/5 від 18.08.2017) завдання з реалізації єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань та пробації.

Так, навіть у Типовому положенні йдеться про єдину політику у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, коли у Положенні про Департамент йдеться лише про політику у сфері виконання покарань та протидії злочинності.

Звичайно, загальна мета убезпечення суспільства та реабілітації злочинців вимагає максимально тісної кооперації між в'язницею та пробацією, особливо беручи до уваги, що дедалі жорсткіші вимоги економити гроші платників податків стимулює дедалі меншу відстань між ними.

До речі, фактично, коли ми говоримо про дві різні автономні структури, то найбільш яскравим, проте вельми поодиноким прикладом є Британія, де історично розвиток в'язниці та пробації проходив паралельно. Так, у Сполученому Королівстві до початку 60-х років HM Probation

Service взагалі не мала нічого спільного з HM Prison Service. Відносно нещодавно служби взяли курс на зближення під дахом концепції risk offender management.

Чи виграла пенітенціарна система України від переходу з комбінованої моделі до моделі розділеної, покаже час та відповідна аналітика. Єдино, що можна сказати, що загальносвітова тенденція здебільшого пов'язана зі створенням пенітенціарних систем на комбінованих засадах, і Україна продемонструвала приклад «навпаки» світовим тенденціям.

Прозорість системи та пенітенціарна статистика. За п'ять останніх років, на жаль, майже нічого не змінилося в питанні інформування суспільства про стан справ у пенітенціарній системі. Будь-яку пенітенціарну статистику (в цілому по країні, по регіонах і на рівні конкретних установ) МЮ України та пенітенціарне відомство суспільству не надають. Сайт пенітенціарного (або ж, краще сказати, кримінально-виконавчого) відомства містить скупу фрагментарну інформацію про загальну кількість ув'язнених. На жаль, суспільство не може робити навіть поверховий висновок про стан злочинності у пенітенціарних установах, кількість вилучених заборонених предметів, статистику смертності та захворюваності, а також про стан фінансової дисципліни та показники запобігання корупції тощо.

Приватизація пенітенціарної системи. Попередня команда МЮ України одним з пріоритетів пенітенціарного реформування оголосила приватизацію пенітенціарної системи у формі залучення приватного сектору для будівництва нових пенітенціарних установ за принципом «приватний актор будує новий слідчий ізолятор за межами міста та отримує територію старого слідчого ізолятору під забудову».

Як засвідчив час, експеримент був невдалим, причому значну частку провалу такого експерименту забезпечила таємність та законспірованість його проведення. До цього часу МЮ України будь-якого звіту про результати залучення інвесторів до будівництва нових слідчих ізоляторів не оприлюднило, позбавивши суспільство бази для аналітичних висновків щодо можливостей здійснювати приватизацію української пенітенціарної системи у майбутньому.

Пенітенціарні слідчі. Наприкінці 2016 року МЮ України, ставлячи за мету створити свою власну, підконтрольну лише Міністру пенітенціарну службу безпеки, здійснило над пенітенціарною системою таємний експеримент з пенітенціарними слідчими, причому експеримент зухвало невдалий, який надовго занурив пенітенціарну систему у ще більшу темряву щодо статистики злочинності та результатів розслідувань злочинів у пенітенціарній системі.

Питання аналізу доцільності створення інституту пенітенціарних слідчих полягає зовсім не в тому, що ще раз згадати про вкрай невдалу політичну авантюру, спрямовано на узурпацію великого сегменту влади.

Питання полягає в тому, що за 2 роки після визнання його неконституційним влада зробила все, щоб забути про цей інститут та його наслідки (кількість відкритих кримінальних проваджень, кількість скерованих до суду обвинувальних актів, вартість інститут пенітенціарних слідчих для платників податків, а також інші питання, що стосуються ефективності та результативності пенітенціарних слідчих).

Пенітенціарні інспекції. За п'ять років МЮ України так і не створило проект закону про пенітенціарні інспекції та не подало його на громадське обговорення. Конституційні положення щодо прокурорського нагляду продовжують діяти, не зважаючи на конституційні приписи, які вимушено стали заручниками тривалої бездіяльності МЮ України.

Рандомні візити Міністра юстиції до тих або інших установ виконання покарань – то добра справа, особливо беручи до уваги, що попередники такими візитами, м'яко кажучи, на балували. Проте давайте поставимо на порядку денному питання: який КПД таких візитів, крім наляканих працівників установи, які все одно відбуваються у стилі відвідування бравого вояка Швейка у шпиталі баронесою фон Боценгейм?

Водночас, відповідно до розподілу обов'язків між Міністром та його заступниками, «профільний» заступник Міністра одночасно спрямовує діяльність і Управління пенітенціарних інспекцій, і відділу по роботі з системою ДКВСУ, так само як і діяльність Департаменту. Тому виникає вельми дивна картина, хоч, здається, пенітенціарну систему України дивами вже не здивуєш.

Якщо йдеться про Дирекцію (тобто про «завгоспа пенітенціарної системи»), то її чомусь підпорядковують «непрофільному» заступнику для цілей виключення конфлікту інтересів. Водночас, коли йдеться про пенітенціарну інспекцію, яка має бути максимально незалежною

від профільного заступника та підпорядковуватися щонайменше особисто Міністру, то, навпаки, ми маємо абсолютно протилежний приклад, який вказує на відсутність практичної незалежності пенітенціарної інспекції від самого об'єкта інспектування.

До речі, пенітенціарній системі не потрібно Управління пенітенціарних інспекцій. Потрібна саме Пенітенціарна інспекція МЮ України.

Відтак створення пенітенціарної інспекції за орієнтирами, встановленими Правилами Мандели, Європейськими в'язничними правилами та іншими міжнародними стандартами – це завдання номер один для МЮ України, якщо ми говоримо про пенітенціарну політику насправді європейської демократичної держави.

Платні камери у слідчих ізоляторах. Відповідно до наказу МЮ України № 1587/5 від 06.05.2020 «Про затвердження Порядку проведення експериментального проекту щодо платної послуги з надання поліпшених побутових умов та харчування особам, узятим під варту, в слідчих ізоляторах Державної кримінально-виконавчої служби України» (надалі – Наказ МЮ України) в українських слідчих ізоляторах з'явилися так звані «платні камери», що викликало жваву дискусію серед експертів та реакцію засобів масової інформації, де першим питанням щодо справедливості та законності запровадження «платних камер» є питання дискримінації за майновою ознакою.

Якщо ми говоримо про міжнародні та національні стандарти прав людини щодо питання дискримінації, то варто наголосити таке.

Відповідно до ст. 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, всякого роду дискримінація повинна бути заборонена законом, і закон повинен гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за будь-якою ознакою майнового стану.

Відповідно до ст. 14 Конвенції про захист прав людини, користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за майновим станом.

Відповідно до ст. 24 Конституції України, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками майнового стану.

Водночас, відповідно до Європейських пенітенціарних правил, утримання ув'язнених в умовах, які порушують їхні права людини, не може бути виправдано нестачею ресурсів (Правило 4). Європейські пенітенціарні правила повинні застосовуватися без будь-якої дискримінації за ознакою майнового статусу (Правило 13).

Відповідні позиції знайшли своє усталене місце в практиці ЄСПЛ.

Так, ЄСПЛ неодноразово наголошував, що нестача кадрів не знімає з держави обов'язку дбати про добробут ув'язнених у пенітенціарних установах («Rodic and Others v. Bosnia and Herzegovina», п. п. 17, 31, 71).

Високий рівень злочинності, відсутність ресурсів або інші структурні проблеми не є обставинами, які виключають або послаблюють відповідальність держави за неналежні умови ув'язнення. На державу покладається обов'язок організувати свою пенітенціарну систему таким чином, щоб функціонування пенітенціарної системи не призводило до появи таких умов, незалежно від фінансових або технічних труднощів («Neshkov and Others v. Bulgaria», п. 229).

Економічні проблеми держави не можуть у будь-якому разі пояснити та виправдати окремі умови утримання, які неприпустимі з огляду на дотримання вимог статті 3 Конвенції («Aliev v. Ukraine», п. 151).

Небезпека ситуації, що склалася, полягає у тому, що, замість створення належних умов в усіх камерах слідчих ізоляторів, МЮ України надало пріоритет «платним камерам».

Проте найбільш проблемним у цьому контексті є те, що Держава власноруч задекларувала та розписалася у тому, що решта камер слідчих ізоляторів, які не є «платними», здебільшого не відповідають міжнародним та європейським стандартам прав людини.

Існує небезпека, що керівництво МЮ України буде лобіювати розширення кількості «платних камер» з метою отримання додаткових прибутків та зайвого піару.

Крім того, існує небезпека того, що адміністрація слідчого ізолятору буде робити умови у звичайних камерах настільки нелюдськими, що ув'язнені та їхні родини будуть віддавати останні гроші, аби тільки залишити звичайну камеру з такими нелюдськими умовами тримання.

Крім того, відповідно до пункту 1.8 зазначеного Наказу МЮ України, у разі злісного порушення особою, взятою під варту, у камері з поліпшеними побутовими умовами вимог режиму,

за яке на неї було накладено стягнення у виді поміщення до карцеру, після відбуття стягнення адміністрація СІЗО переводить таку особу до звичайної камери СІЗО без повернення коштів, сплачених за послугу з надання поліпшених побутових умов та харчування відповідно до заяви. Відповідно, це може стимулювати персонал слідчого ізолятора маніпулювати доказами вчинення стверджуваних порушень режиму, особливо беручи до уваги те, що повторне переведення таких осіб до камер з поліпшеними побутовими умовами можливе не раніше ніж через місяць з дня відбуття стягнення.

Крім того, з урахуванням того, що за бажанням особа, взята під варту, має право придбавати через мережу Інтернет за власні кошти доставку готових страв (пункт 3.3 зазначеного Наказу МЮ України), скоро ми можемо стати свідками, як кур'єри Glovo стануть частими відвідувачами слідчих ізоляторів, а їхні жовті величезні кубічні рюкзаки розбавлять яскравими барвами зовнішній вигляд слідчих ізоляторів, що, звичайно, стане блискучим «успіхом» українського пенітенціарного менеджменту.

На увагу заслуговує ще один аспект, який нам здається принципово важливим. Йдеться про спрямування відповідних грошей, отриманих від використання «платних камер». Не зважаючи на численні декларації Міністра юстиції, що гроші від експлуатації «платних камер» будуть спрямовуватися на ремонт звичайних камер слідчих ізоляторів, це не відображено у жодному офіційно оприлюдненому документі, що автоматично перетворює зазначені декларації на фікцію.

Крім того, субкультурний елемент також не знімався з порядку денного. Важко уявити, що під час перебування у «платних камерах» кримінальні авторитети будуть відходити від усталених субкультурних законів в'язниці лише тому, що держава надала їм таку «пільгу».

Можна зробити певні застереження.

По-перше, кримінальні авторитети і так роблять ремонти у своїх камерах за умовно власний рахунок, а тому будуть намагатися залишитися у старих камерах. Здебільшого «платні камери» будуть створюватися окремо від основної маси ув'язнених (окремих корпусах, секторах слідчих ізоляторів тощо), у той час коли представники злочинного світу більш за все потребують вільного пересування в основному корпусі (корпусах) для налагодження кримінальних зв'язків та керування неформальною оперативною обстановкою у слідчому ізоляторі.

По-друге, «платні камери» будуть здебільшого заповнюватися бізнесменами, політиками та особами, які з нетерпінням очікують на заставу або інші запобіжні заходи. Проте й тут існують явні корупційні ризики, адже потрібно докласти великих зусиль, щоб отримати можливість безперешкодно перейти до «платної камери» (особливо враховуючи згаданий вище пункт 1.8 Наказу МЮ України).

По-третє, кожна особа, яка виявить бажання перебувати у «платній камері» автоматично задекларує свою можливість бути жертвою здирництва за умов зазначених вище та інших субкультурних факторів, і сама поставить себе у відверто віктимне та небезпечне становище.

По-четверте, навіть доставка готових страв до «платних камер» неодмінно зустрінеться з новою хвилею корупцією та здирництвом під виглядом суворого дотримання санітарно-епідеміологічних норм та вимог режиму та нагляду.

Крім того, повертаючись до проблеми дискримінації за ознакою майнового стану, не варто забувати про справедливість в діяльності Міністерства справедливості, або, краще сказати, про її відсутність.

Так, умовні 99% людей будуть утримуватися у нелюдських умовах лише тому, що Держава була не здатна за 30 років розподілити гроші на будівництво нових слідчих ізоляторів. Зазначені умовні 99% людей отримуватимуть великий імпульс знедоленості, агресивності та озлобленості, що буде супроводжуватися схильністю до підтримання субкультурних норм в установі виконання покарань при подальшому відбуванні покарань.

Можна наголосити на важливому аспекті.

Питання «платних камер» – це не лише питання створення належних умов утримання людей, які не визнані судом винуватими у вчиненні злочинів та, можливо, взагалі не будуть визнані винуватими.

Це – питання корупції.

Перебування людей у різних умовах провокує корупцію, яка «годує» систему.

Так, в умовному слідчому ізоляторі є камера №1 з поганими умовами. Є камера №2 з відносно нормальними умовами. Різниця умов утримання обумовлює корупцію та здирництво. Відтак однією

з умов зменшення обсягів корупції є запровадження нормальних умов перебування, які є рівними або максимально можливо рівними для усіх, тобто приведення камери №1 та камери №2 в однаково нормальний стан.

Проте замість того, щоб здійснювати одночасне зрівнювання та покращення умов перебування людей у слідчих ізоляторах, МЮ України створює чергову химеру.

Так, на додаток до камери №1 (з поганими умовами) та камери №2 (з відносно нормальними умовами) створюється «платна» камера №3 з найкращими умовами, яка, в свою чергу, створює підґрунтя для нових корупційних відносин, до яких, відповідно, додається новий рівень.

Підсумовуючи викладене вище, можна зазначити таке.

Якщо МЮ України бере на себе сміливість, ініціативу та відповідальність за впровадження «платних камер», то чому б МЮ України, наприклад, не взяти на себе сміливість, ініціативу та відповідальність за повернення людині грошової суми, яку людина під загрозою катувань була примушена Державою заплатити цій Державі, у випадку закриття кримінального провадження або виправдання судом?

І, наостанок, можна зробити наголос на ще одному важливому аспекті.

Як раз боротьба з платним утриманням у британських в'язницях мала наслідком яскраву зірку Джона Говарда та велику британську пенітенціарну революцію.

Відсутність стратегії реформування/розвитку. Варто нагадати, що у 2016 році ліквідація ДПтСУ відбулася без будь-якого обговорення з громадськістю та без будь-якої концепції. Лише у вересні 2017 року було ухвалено Програму реформування (розвитку) пенітенціарної системи України. Тоді ж саме «профільний» заступник Міністра був вимушений визнати, що пенітенціарна реформа 2016 року відбулася поспіхом та без будь-якої концепції. Водночас нова команда МЮ України також не переймається підготовкою стратегічного плану реформування та обговорення таких кроків із громадськістю.

«Public Policy» versus «Ручне керування». Огляд реформаторських зусиль останніх п'яти років надає підстави говорити про відсутність публічної політики у сфері виконання покарань та пробації. За останні п'ять років МЮ України не видало жодного концептуального або стратегічного документу за принципами формування публічної політики. Все, що ми маємо, це виконання імперативних імпульсивних секторальних наказів, якими б вони прогресивними, яскравими або радикальними не здавалися б на перший погляд.

Жоден документ МЮ України не ставив за мету врахувати інструменти public policy analysis, які не можна ігнорувати при розробці та реалізації публічної політики:

1) результативність: який вплив матиме конкретна політика на цільову проблему;
2) побічні ефекти: які приховані негативні наслідки конкретної політики;
3) вплив: як вплине конкретна політика на різні групи населення;
4) ефективність: скільки коштує впровадження конкретної політики;
5) здійсненність: чи є така політика технічно здійсненною;
6) прийнятність: чи вважають відповідні зацікавлені сторони таку політику прийнятною.

Те ж саме йдеться і про альтернативи публічної політики, які взагалі є terra incognita в діяльності МЮ України.

Права людини. Пенітенціарна система України до цього часу не обрала запровадження міжнародних та європейських стандартів прав людини як орієнтир свого стратегічного розвитку.

У цій статті ми не будемо фокусувати увагу на рішеннях ЄСПЛ, що стосуються пенітенціарної системи України, адже це тема окремого дослідження. Можна лише зазначити, що права людини як загальна категорія, так і відповідні управлінські структури, які мають бути створені відповідно до міжнародних та європейських стандартів, не перебувають у списку пріоритетів МЮ України.

Яскравим прикладом тому може служити факт, що у переліку з 31-го завдання Департаменту (відповідно до Положення про Департамент) «впровадження міжнародних стандартів з прав людини» перебуває на 28-му місці. Так само у переліку з 64-х функцій Департаменту «запровадження міжнародних стандартів прав людини «перебуває на 58-му місці.

Що потрібно пенітенціарній системі України? Термінологічно й концептуально пенітенціарна система України ще перебуває у далекому минулому, не зважаючи на поверхове вкраплення окремих елементів модерну.

На жаль, у 2016 році піонери українського пенального менеджменту не зуміли вивести пенітенціарну систему на новий рівень, що було наслідком відсутністю реальної зацікавленості

у реформах, відсутності знань та навичок, а головне – використання пенітенціарної системи та пенітенціарної реформи як розмінної монети для політичних ігор.

Реформаторські спроби «вприснути» гнучкість до механізмів державного управління пенітенціарною системою здебільшого провалилися.

Традиційно автократична модель державного управління пенітенціарною системою була дещо надламана, але аж ніяк не замінена на щось по суті нове. Причому з огляду на сьогодення чи навряд такий злом можна розглядати як позитивне явище. Іншими словами, в умовах сьогодення пенітенціарне управління залишається управлінням низької якості.

Традиційна автократична модель державного управління пенітенціарною системою ззовні поступилася місцем аніматорській (і водночас аматорській) моделі хаотично-секторального управління, хоча насправді система залишається автократичною за своєю сутністю та функціональним спрямуванням.

Як це не парадоксально звучить для когось, пенітенціарна система України потребує, передусім, не традиційних реформ (здебільшого поспішних та «штурмових»), а зупинки для глибокого осмислення того, в якому стані вона перебуває взагалі та які наслідки мали реформаторські зусилля за останні роки. Є нагальною потреба у переході від декларативно-теоретичних засад управління та секторальних рухів до evidence-based практик.

Ключова теза, яку ми неодноразово ставили та продовжуємо ставити на порядку денному, пов’язана з проведенням глибокого, всебічного, об’єктивного та незалежного аудиту пенітенціарної системи України з оприлюдненням відповідного офіційного звіту за підписом Міністра юстиції України або краще спільним підписом Міністра юстиції України та Генерального прокурора, оскільки прокурорський нагляд до цього час не скасовано, і Генеральний прокурор відіграє не менш вагому роль в структурі державного управління пенітенціарною системою (якщо ми говоримо про вплив на систему з боку найбільш вагомих акторів).

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.9

Pavlo Bohutskyi, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-3537-6991
Scientific Research Institute of Informatics and Law of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

THE NATIONAL SECURITY LAW IN THE SYSTEM OF NATIONAL LAW: THE PROBLEM OF CONCEPTUALIZATION AND ITS SOLUTION

The article deals with the problem of conceptualization of national security law as systemic integrity within the national legal system. This problem is relevant, uncharted in jurisprudence in general, and in general theoretical jurisprudence in particular since it concerns the definition of national security law as a separate branch in the system of law, the interaction of law and the state, the establishment of appropriate national security concept of law. The conceptualization of national security law is carried out through the recognition of the empirical basis of national security with its subsequent ontological interpretation in the legal dimension, as a result of the formation of a scientific concept. The conceptualization of national security law is realized through an awareness of the empirical basis of national security and its subsequent ontological understanding in legal terms on the basis of appropriate methodological approaches, which results in the formation of a scientific concept. The conceptualization of national security law is a complex way of reflecting on the important conditions for each individual and for society as a whole, the safe conditions of life and social existence provided by the state and civil society institutions on the basis of the requirements of law. The result of such reflection is the legal determination of the possibilities and ways of safe human life, sustainable democratic development in the conditions of protection against real and potential threats to national interests and determines the formation in the system of national law of a separate branch of law, which is the national security law on the basis of interaction with international public law.
Keywords: national security, conceptualization of national security law, civil society, state sovereignty, ontology of national security law, normative and axiological basis of law, legal strategic culture, legal strategic thinking, integrity of national security law, concept of national security law.

Introduction. The concept of Ukrainian national security law, as one of the pressing problems of modern jurisprudence, requires complex scientific study in order to establish the empirical basis, to determine a certain set of norms that belong to the national system of law and operate in a particular field. At the same time, the national security law of Ukraine requires a scientific substantiation of its own subject, content, functions and place in the system of law, and therefore its corresponding conceptual certainty.

The purpose of the article is to reveal the features of the conceptualization of national security law as an independent branch in the system of national law and to determine its relations with other entities of the national legal system and with international law.

State of the problem research does not give grounds for the conclusion about the numerous scientific developments of the problem of national security law, but indicates the disclosure of certain legal theoretical and applied aspects of national security in the works of O. Danilian, O. Djoban, V. Pilipchuk, M. Strelbitskyi, V. Lipkan, O. Dovgan, O. Baranov, I. Doronin and other scientists.

The conceptualization of national security law is primarily in recognizing the empirical basis of national security, followed by its ontological understanding in legal terms, on the basis of appropriate methodological approaches, which results in the formation of the concept[1].

[1] Богуцький, П.П. (2018). Поняття та ознаки права національної безпеки України. *Інформація і право*, *3 (26),* 84-91.

The empirical basis of national security law is the totality of complex and important social factors that ensure human security, society and the state in the conditions that characterize globalization processes[1].

The ontological basis of national security law. National security for Ukraine, as for every modern society and every state, is a problem whose solution allows one to successfully exist in the social space on the basis of sustainable development in all spheres of human life[2].

In modern conditions, the problem of national security is solved in the circumstances, which are due to many states the need to protect sovereignty and territorial integrity from military aggression. This problem was very urgent for Ukraine because of the historical prerequisites for the formation of the state, as well as due to the active and diverse political, economic and military activities of the Russian Federation in order to limit the sovereignty of the Ukrainian state after independence in 1991.

Today should acknowledge no law in general and Ukrainian legal science, in particular, of a holistic concept of national security law. Some, including those relating to conceptual developments, have been carried out in many legal systems where national security problems are solved or successfully solved taking into account the real security status of the societal environment in which states are located, exercising state and national sovereignty.

First of all, any development of national security law issues must take into account the priority of legal security of national security, which corresponds, in fact, to the purpose of law. In these circumstances, the legal support for national security appears in various institutional and functional levels in different sectors and industries, with a basically certain legal model.

It is clear that for many countries, including Ukraine, it is relevant to use the experience of the most effective solution to the issue of legal support for national security, which takes place in the countries belonging to the North Atlantic Treaty Organization, first of all, this concerns the legal model of national security of the USA. Developments by scientists at leading US universities and research centers are based on practical material and actions taken and implemented by the state to address and anticipate national security threats. The US national security doctrine is based on the Constitution, the provisions of the National Security Act of 1947 and the National Security Strategy[3] and demonstrates convincingly that the national security law of any state must take into account the peculiarities of national public relations, those social communications that have developed and are formed within the existing legal system and are based on economic, political, military, information, technogenic and other characteristics. Such characteristics or indicators cannot be a repetition of those existing in other legal systems, but their accounting and use are obligatory, since national security and, consequently, national security law, are formed within the framework of world order. The most important are the linkages of national security law with constitutional, military law, as well as with international law (international security law, international criminal law, international humanitarian law), which leads to the unification of doctrinal developments, to the formation of common approaches in law-making and in law enforcement.

Scientists declare a certain culture of security, a kind of stylized culture, which in turn influences the formation of a particular model of national security[4].

In its practical solution, a stylized security culture contains a geopolitical, a liberal-democratic (liberal peace approach) and an anti-terrorist approaches to national security that influence the definition of national security goals and places of law in achieving national security goals, including the application of international and national justice systems, law enforcement activities[5]. It is important that these models of national security under the present conditions are influenced by various social factors, are changing and demonstrating a departure from overt statism in addressing human rights issues.

---

[1] Горбулін, В.П. (2017). Національна безпека як пріоритет сучасного державотворення. *Вісник Національної академії наук України*, *1*, 25-29.

[2] Власюк, О.С. (2016). Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: *Вибрані наукові праці*. Київ: НІСД, 78-86.

[3] National Security Strategy of the United States of America (2017). *President of the USA*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

[4] Chinkin, Ch., Kaldory, M., Rangelovz I., Weill, Sh. (2016). Special Issue: Law, Justice and the Security Gap. *Journal of Conflict & Security Law*, *21, 1,* 1-7.

[5] Chinkin, Ch., Kaldory, M., Rangelovz I., Weill, Sh. (2016). Special Issue: Law, Justice and the Security Gap. *Journal of Conflict & Security Law*, *21, 1,* 1-7.

National security in its ontological meaning characterizes a certain idea of a person about the conditions of his life, about the conditions of existence of society, the state and, at the same time, presents a deliberate and purposeful activity aimed at ensuring the sustainable existence and development of a person, society and the state. Ontological dualism, which manifests itself in the interdependence of human security and the security of society, is confirmed by the empiricism of social relations, social communications, regulated by a set of law norms. It is under these conditions that an appropriate model of the legal content of national security is formed.

The ontological intersection of national security and law reveals that national security loses any meaning without state involvement, namely, defined by the Constitution and the legislation of state institutions, in particular, the Armed Forces and other entities formed in accordance with the laws of the military formations, state special purpose bodies with law enforcement functions, law enforcement and intelligence agencies and other subjects of the security and defence sector. That state institutions are active driving factors of national security through the operation of national security which takes its meaningful meaning. Law constitutes a certain essential area of national security, approving its form and civilizational features contained in the norms of law in legal communities consolidated under the relevant legal regime.

Consequently, the conceptual understanding of national security law is to reveal the ontological significance of the empirical background to the safe state of person, society and the state, as well as activities to achieve this status and in the essential perception of the relationship between law and state, which is extremely important. The formation of the legal content of national security and the acquisition of national security of a certain legal form occurs in a complex cognitive process, resulting in the formation of an appropriate strategic culture. If the security culture is the epitome of relevant understandings and actions to ensure national security as defined by the law of governmental institutions then strategic culture spans a wider social space in which the reflection of social belonging to a certain society, the person's perception of public requests and needs, the understanding of national interests and the translation of such understanding in behavioural acts. Strategic culture can be considered as common, inherent to all or most of the people belonging to society, as well as special or professional, possessed by trained national security experts. In this sense, it is quite appropriate to conclude that a special strategic culture is formed in the field of national security of the US military elite where the Military Academy at West Point and the National Defense University are of particular importance when training is compulsory for the careers of any top-level commander, and therefore US military professionals are regarded as a certain caste with their own values and ideals, norms that are required[1]. At the same time, when it comes to making appropriate decisions in the field of national security, a strategic culture acquires a sign of strategic thinking[2].

It is clear that strategic culture and strategic thinking in the field of national security have the appropriate legal form therefore legal strategic culture and legal strategic thinking can be argued as reflecting on the legal aspects of national security understanding, actions or decisions. However, it is important to conclude that strategic culture and strategic thinking need to be adapted to the whole social-cultural space in general and the legal cultural space in particular. The mechanism of conformity of strategic culture and strategic thinking (legal strategic culture and legal strategic thinking) is based on fundamental ideas, values and institutions of civil society.

Significant is the fact that the formation of civil society, the achievement of the general social security, which is national security, the formation of a legal holistic community – national security law occurring in one plane and one temporal coordinates. In this way, it is important to balance the requests of all social actors for safe living conditions, to prevent possible conflicts and to resolve existing contradictions on the basis of general importance, universal standards and values contained in law.

The interaction of law and state in ensuring national security. Law combines the efforts of all social actors to solve the problem of national security, and this complex process occurs even in the face of opposition, but more successfully – in the unity and understanding of the need to obey the security standards defined by law. This, in fact, is seen as an important purpose of national security law.

---

[1] Рыхтик, М.И. (2003). Концептуальное осмысление национальной безопасности США: республиканский подход и его воздействие на процесс государственной внешнеполитической стратегии (исторические аспекты проблемы). *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*, *1,* 78.

[2] Рыхтик, М.И. (2003). Концептуальное осмысление национальной безопасности США: республиканский подход и его воздействие на процесс государственной внешнеполитической стратегии (исторические аспекты проблемы). *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*, *1,* 78.

However, the consolidation of the actions of such social actors as society (civil society institutions), the state (public authorities) and person (individual and collective entities) is perhaps not an ideal situation that is clearly characterized by the successful resolution of national security tasks which is able to realize a strong state[1].

The point is that the attitude of the state, state institutions, civil society and its institutions to the primacy of law in solving the national security problem is not straightforward. The state constantly asserts its claims for domination in the field of national security, and the practice of activity of specific state institutions, the consequences of the exercise of the functions and powers defined by the law by them, indicate that the state and appropriate political management often exaggerate the possibilities of public power, including the establishment certain rules of conduct in the field of national security, which leads to abuse of law and powers and causes social conflicts. In turn, the civil society institutions and the public associations can also act against the requirements of law and applicable law to achieve their goals. Ignoring legal requirements by government or civil society institutions leads to a clear pattern of law, which leads to a tangible social vacuum, where the deficiency of law becomes tangible and, consequently, the task of ensuring national security in general and in specific areas has no prospect of a successful solution. This situation can be overcome by approximating the law and the state and determining exclusively the legal content of the state and civil society institutions in all areas of national security. In these circumstances, national security law, as a systemic legal integrity, becomes of great importance.

It should be noted that national security law is, first and foremost, a complex social construct whose ontological significance is in need of search, given the impossibility of identifying such generalizations that would be based exclusively on empirical material. At the same time, the empiricism of national security itself is quite accessible to cognition as a result of the disclosure of security features that are important at the individual and general (generalized) levels. The transition from the empirical perception of security to the ontological meaning of national security is necessary in building the concept of national security law as structured in a legal system of integrity.

The areas of national security are multi-vector, which is related, first of all, to the diversity of social life and the diversity of requests of collective social actors and individuals in the context of ensuring safe living conditions. However, it is worth agreeing with the well-established position regarding the determining directions on which national security issues are based – sovereignty, territorial integrity, constitutional order, safe living conditions. That is why the issue of effective legal regulation of the activities of the subjects of the security and defense sector at national and international levels is of paramount importance. Questions regarding the activities of these entities are important in shaping the concept of national security law and identifying its attributes for several reasons. First of all, it is about the separation of subjects of national security law such as the state and civil society. This kind of statement leads to a generalization that harms the definition of the content of legal communications (legal relationships) precisely because of the excessive level of generalization and some abstraction. However, without such a generalized approach and its application in applied research, it is impossible to determine the essence of a legal entity as a certain absolute[2].

The grounds for claiming the primacy of the law in national security are subject to critical reflection, but confirm their rationality and truth. It is clear that the law contains normative and value indicators, which in their entirety allow ensuring the stability of the environment created by the interaction of society and the state, which is important for the individual, civil society and the state. At the same time, the law establishes procedural and substantive standards regarding the behavior of national security entities, defines and approves national social values that are subject to legal protection and provides such protection.

Meanwhile, it should be borne in mind that in the field of national security, the emergence and real existence of contradictions between social institutions, between civil society and the state is an issue that is constantly open for debate and resolution. The resolution of such contradictions activates most of the destruction of the foundations of national security. That is why the role of legal mechanisms for overcoming and resolving conflicts and contradictions between social needs and state capacities, provided

[1] Ударцев, С.Ф. (2019). Сильное правовое государство и новые вызовы безопасности: вопросы теории. *Право и государство*, *1-2 (78-79),* 4-22.

[2] Хаустова, М. (2009). Суб'єкт права як елемент правової системи суспільства. *Вісник Академії правових наук України, 3,* 29-38.

with the appropriate power mechanisms, which should receive legal content, is actualized[1]. Such legal mechanisms of the government require the effective control of the activities of the state institutions in the field of national security, which are relevant to the security and defense sector. Democratic civilian control, including civil society control, carried out in accordance with the prescriptions of national security law by civil society institutions, is recognized as the most effective.

The national security law in resolving social and legal conflicts has an inherent ability to secure a legal compromise. It is worth agreeing with S. Bobrovnyk stating that legal compromise is a mediated legal form, a value-oriented means of ordering a conflict based on the mutual concessions of participants in public relations, the purpose and result of which is a state of public consent and the consolidation of democratic values in society[2].

Particular attention should be paid to the fact that the process of ontological comprehension of the empirical primary data on the safe conditions of human being depends entirely on the conscious attitude of the person and his participation in the further formation, implementation of normative and value-based arrangements regarding national security. Without awareness of the numerous circumstances that constitute the causes, conditions, content of the social state of security of one's existence in the societal environment, any ideas, and even more so, actions concerning the normative value justification of national security, which is the national security law, lose their ontological meaning and practical meaning. Meanwhile, the subjective right of a person to safe living conditions becomes important, forcing another to consider the implementation of the relevant constitutional provisions in the national security law, namely the initial, fundamental ideas regarding the legal status of the individual and the citizen.

The national security law has its own objects, the definition of which depends directly on the content of national security. Objects of the national security law are national interests.

National interests are determined not only by the state but also by society as a whole, and they need legal definition and protection.

The formation of national security law, as an integrated system of plurality rules of law, is largely nonlinear in nature and depends on the objective social need for normative and legal ordering of social relations (social communications) in order to achieve the goal of safe living conditions for the human being and the existence of society and the state.

National security is subject to the normative and value influence of law and, of course, is a holistic system formation, confirming the rule that it is necessary to form not only the general security status, but also – in every sphere of human activity without exception.

Consciousness does not allow one to perceive national security without forming a holistic view[3]. Reflection on national security is due to an awareness of the overall picture of security and, at the same time, to the specification of areas of the security environment.

An understanding of the law and its systemic features must be considered important in building the concept of national security law as a whole. The ontological significance of the legal integrity of national security demonstrates certain regularity. The point is that law not only sets normative, general social requirements and provisions regarding national security. Law produces an active force to protect the common social interests that appear in the paradigmatic context of national security as national interests. Here, in this combination of law and national security, on the relative perception of the ontological characteristics of the concept of national security law, new possibilities of knowing the legal form of national security are opened.

The normativity of law and the axiological basis of law are indispensable in shaping the social structure of national security, which is reflected in consciousness, and, at the same time, it is the result of the practical activity of social actors, where the most tangible, despite the practice of particular individuals, is the role of state institutions. The concept of national security law as a whole thus receives its value base and completeness of the normative form.

---

[1] Богуцький, П.П. (2018). Поняття та ознаки права національної безпеки України. *Інформація і право*, *3 (26),* 84-91.

[2] Бобровник, С.В. (2011). *Компроміс і конфлікт у праві: антропологo-комунікативний підхід до аналізу*, Київ: Вид-во «Юридична думка», 330.

[3] Chandra, S., Bhonsle, Rahul K. (2015). National Security: concept, measurement and management. *Strategic analisys*, *39,* 337-359.

The value base of national security contains a large number of the most important for society and human interests, the achievement of which brings social existence to a level accessible to meet their own needs, due to the need for sustainable development. In this sense, the axiology of national security looks multifaceted, moving from one quality of existence of person and society to another, combining the values of spiritual and material origin, revealing itself in the direction from individual characteristics to general ones, demonstrating the presence in the center of human value reality and its needs. In such circumstances, the law becomes indispensable in determining the form and content of activities to meet the needs for safe living conditions, in the safe existence of society as a whole.

The value pattern of being is sufficiently variable; having its own specific characteristics depending on time and place, on the state of the societal environment, on the conditions that have developed during a historical period in a particular society, and which determine the life of a person. At the same time, the value picture of social existence exhibits certain constant indicators that remain unchanged and, therefore, attributable to fundamental values. Among these values is, first of all, the value of life, the formation of such the natural environment of human existence, where the indicators of the standard of living are not dependent on its activity, or the human activity ceases to create obstacles for the safe and successful existence of both the individual and the whole human generations. Persistent and in need of constant attention are the values of sovereignty, territorial integrity, which concern not only the states, society but also the person within its societal space. In its own, law responds to the satisfaction of human security values, such a response is not limited to the formation of regulatory requirements, and allows regulatory requirements to adapt to the value requests of the individual, social groups and society as a whole.

Conclusion. The conceptualization of national security law is a complex process that involves the reflection of safe, vital conditions for each individual and society as a whole. The result of such reflection is the legal identification of opportunities and ways of sustainable development in the conditions of protection against real and potential threats to national interests. National security law is formed as systemic integrity, as a separate branch within the national system of law in cooperation with other branches of national law and with clearly defined, regular links with the international legal system, which is dependent on permanent, legitimate, due to permanent and comprehensive globalization processes. The national security law passes a difficult path of development from a worldview perception of the foundations, areas of interaction, the interdependence of law and the state, from the emergence of the idea of an independent branch of law to the formation of an appropriate concept, which is subject to further scientific development. At the same time, conceptually important is the resolution in the national security law of the problem of common interests of the state and society, which is reflected in the national interests that are subject to protection, and that can be effectively implemented in the conditions of a strong state. At the same time, the qualitative features of a strong state are ensured by the national security law while addressing the challenges of developing civil society and strengthening the legal potential for protecting human rights and freedoms. The national security law allows expanding the cognitive possibilities of legal support for protecting the sovereignty of the state and to realize such opportunities in law-making and law enforcement practice. An important factor is the strengthening, due to national security law, of the legal potential of the organizational and functional aspects of the state security and defense sector, which, however, refers to the possibility of further scientific research.

References:

1. Bobrovnyk, S.V. (2011). *Kompromis i konflikt u pravi: antropoloho-komunikatyvnyi pidkhid do analizu* [Compromise and conflict in law: an anthropological-communicative approach to analysis]. Kyiv: Iurydychna dumka. [in Ukrainian].
2. Bohutskyi, P.P. (2018). Poniattia ta oznaky prava natsionalnoi bezpeky Ukrainy [The concept and features of national security law of Ukraine]. *Informatsiia i pravo* [Information and law], *3 (26),* 84-91. [in Ukrainian].
3. Vlasiuk, O.S. (2016). Natsionalna bezpeka Ukrainy: evoliutsiia problem vnutrishnoi polityky [National Security of Ukraine: Evolution of Domestic Policy Problems]. *Vybrani naukovi pratsi* [Selected scientific works]. Kyiv: NISD, 78-86. [in Ukrainian].
4. Horbulin, V.P. (2017). Natsionalna bezpeka yak priorytet suchasnoho derzhavotvorennia [National security as a priority of modern state formation]. *Visnyk Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Sciences of Ukraine], *1*, 25-29. [in Ukrainian].
5. Ryhtik, M.I. (2003). Konceptual'noe osmyslenie nacional'noj bezopasnosti SShA: respublikanskij podhod i ego vozdejstvie na process gosudarstvennoj vneshnepoliticheskoj strategii (istoricheskie aspekty problemy) [Conceptual understanding of US national security: a republican approach and its impact on the process

of state foreign policy strategy (historical aspects of the problem)]. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo* [Bulletin of the Nizhny Novgorod University. N.I. Lobachevsky], *1,* 78. [in Russian].
6. Udarcev, S.F. (2019). Sil'noe pravovoe gosudarstvo i novye vyzovy bezopasnosti: voprosy teorii [Strong rule of law and new security challenges: theory questions]. *Pravo i gosudarstvo* [Law and State], *1-2 (78-79),* 4-22. [in Russian].
7. Khaustova, M. (2009). Subiekt prava yak element pravovoi systemy suspilstva [The subject of law as an element of the legal system of society]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine], *3,* 29-38. [in Ukrainian].
8. Chandra, S., Bhonsle, Rahul K. (2015). National Security: concept, measurement and management. *Strategic analisys, 39*, 337-359. [in English].
9. Chinkin, Ch., Kaldory, M., Rangelovz I., Weill, Sh. (2016). Special Issue: Law, Justice and the Security Gap. *Journal of Conflict & Security Law, 21, 1,* 1-7. [in English].
10. National Security Strategy of the United States of America (2017). *President of the USA*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.10

Daria Balobanova, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7247-0560
National University "Odesa Law Academy", Ukraine

CRIMINAL LAW POLICY AS THE LEVEL OF CRIMINAL LAW DYNAMICS: INTERNAL AND EXTERNAL ASPECTS

Дар'я Балобанова, к. ю. н.
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА ЯК РІВЕНЬ ДИНАМІКИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА: ВНУТРІШНІЙ ТА ЗОВНІШНІЙ АСПЕКТИ

Criminal law policy is the primary level of national criminal law dynamics, a certain system of defined goals, directions, and guidelines for its development, regardless of its enshrinement in autonomous normative documents of a strategic nature. Criminal law policy is implemented in two directions – internal and external. Internal criminal law policy proceeds within the Constitution of the state. The external (international) criminal law policy of the state proceeds in the frameworks of global international acts, international treaties of states that have been ratified in the prescribed way, and must fully comply with the Constitution. Criminal law policy, as a level of dynamics of criminal law, should demonstrate the continuity of national criminal law and the consistency with the norms of national law and with the requirements of international standards and international treaties of Ukraine.

Keywords: criminal law policy, dynamics of criminal law, internal criminal law policy, international criminal law policy.

Актуальність теми дослідження. Кримінально-правова політика, як тактико-стратегічний компонент державної правової політики, володіє важливою для кримінального права в цілому місією – саме нею визначаються офіційні напрями змін кримінального права.

І хоча достатньо довго інститут кримінально-правової політики на теренах України був ззовні ідеологізований, але все одно він здійснював певний вплив на розвиток кримінального права. Саме ті парадигми, які обиралися кримінально-правовою політикою, підіймалися і підіймаються зараз «на гасла», виступають настановами кримінально-правової політики, і, відповідно, стають реальними чи фіктивними напрямками розвитку кримінального права і, відповідно, правореалізації. За відсутності ідеологізації кримінального права, кримінально-правова політика, як вчення, набуває для суспільства особливої цінності, повертаючи собі привілей керування динамікою кримінального права, визначення напрямів його розвитку в демократичному суспільстві.

Стан дослідження. Загальним питанням кримінально-правової політики України (її визначення, зміст, ознаки тощо) та її проявам в різних аспектах протидії окремим формам злочинної поведінки присвячені праці таких сучасних вчених в галузі кримінального права, як Ю.В. Бауліна, В.І. Борисова, В.К. Грищука, І.В. Козича, О.О. Житного, Є.В. Лащука, К.Б. Марисюка, А.А. Мітрофанова, А.А. Музики, Ю.А. Пономаренка, Н.А. Савінової, Є.Л. Стрельцова, В.О. Тулякова, П.Л. Фріса та ін.

Метою статті є визначення ролі кримінально-правової політики держави як рівня динаміки кримінального права з урахуванням внутрішньої та зовнішньої її характеристики.

Виклад основних положень. На думку П.Л. Фріса, засновника сучасного вітчизняного вчення про кримінально-правову політику, вона є «системоутворюючим елементом політики у сфері боротьби із злочинністю, яка являє собою вироблену Українською державою генеральну лінію, що визначає основні напрями, цілі і засоби впливу на злочинність шляхом формування кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства, регулювання практики їх

застосування, а також розробку й реалізацію заходів, направлених на попередження злочинів»[1]. Важливо, що ідея генеральної лінії, а не обов'язкових стратегічних виписаних документів, визначається П.Л. Фрісом як основне змістовне наповнення оболонки такої політики.

Адже, «не політика у своєму русі йде за правом, пристосовуючись до його логіки і системи, а, навпаки, право розвивається у напрямі вироблених політичних установок, в реалізації яких воно повинне брати участь», і «кримінальна політика знаходить своє вираження у відповідних законах та інших нормативно-правових актах, концепціях, програмах. У найбільш концентрованому вигляді вона фокусується у кримінальному законі»[2]. Хоча сьогодні зустрічаються прибічники іншого підходу до оцінки кримінально-правової політики, зокрема, в частині оцінки її як системи ідей і настанов[3], що дещо поширює розуміння кримінально-правової політики.

Але, на нашу думку, в даному випадку кримінально-правову політику слід бачити як первинний рівень динаміки національного кримінального права, певну систему визначених цілей, напрямків та настанов щодо його розвитку, незалежно від того, чи закріплена вона в самостійних нормативних документах стратегічного характеру, чи ні.

Традиційно у вітчизняній кримінально-правовій науці кримінально-правова політика з різними акцентами, але однаково за сутністю, розумілася як політика внутрішня. Це повною мірою обґрунтовано – майже всі відповідні дослідження здійснювалися до етапу захоплення країн на теренах колишнього СРСР загальносвітовими глобалізаційними процесами, а отже питання кримінального права, за виключенням міжнародного кримінального права, було прерогативою держави в закритому суспільстві.

Більш коректним є визначення внутрішньої кримінально-правової політики з точки зору підпорядкування її Конституції, а не вираження її через Конституцію. На жаль, роль Конституції сьогодні, в умовах можливості її змін та подекуди сумнівних тлумачень, нівелюється. Утім, у суспільстві, що ставиться до неї як до дійсно Основного закону, Конституція є нерухомим стрижнем для політики, нових еліт, міжнародних угод тощо. Вона є гарантією суверенітету, прав людини і провідною лінією розвитку правової політики та її гілок, і, відповідно, динаміки. Отже, внутрішня кримінально-правова політика, які і будь-який інший різновид внутрішньої правової політики, діє в межах Конституції держави.

Останнім часом на визначення кримінально-правової політики та розуміння її змісту почали впливати фактори глобалізації та євроінтеграційних процесів, умови Асоціації Україна-Європа[4]. При цьому, й А.А. Музика та Є.В. Лащук[5], й О.О. Житний[6] наполягають на тому, що міжнародна кримінально-правова політика базується не на міжнародній правовій політиці, а на глобальних потребах у протидії злочинності, наявних міжнародних правових приписах та доктрині права.

Справедливими є й слова П.Л. Фріса стосовно особливостей впливу міжнародних критеріїв на внутрішню кримінально-правову політику: «визначаючи власну кримінально-правову політику держава все частіше вимушена «оглядатися» на своїх партнерів по міжнародним організаціям, прислуховуватися до їх позиції, враховувати її»[7]. Але не безумовно підкорятися або копіювати! Це є

---

[1] Фріс, П.Л. (2005). *Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми*. Київ: Атіка, 393.

[2] Узунова, О.В., Узунов, П.П. (2006). Міжнародні договори України як джерела кримінально-правової політики. *Кримінально-правова політика держави: теоретичні та практичні аспекти проблеми:* матеріали міжнародної наукової конференції (17-18 листопада 2006 р., м. Донецьк). Донецьк, 127-128.

[3] Куц, В.М. (2006). Деякі аспекти вдосконалення національної кримінально-правової політики. *Кримінально-правова політика держави: теоретичні та практичні аспекти проблеми:* матеріали міжнародної наукової конференції (17-18 листопада 2006 р., м. Донецьк). Донецьк, 48.

[4] *Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014. Відомості Верховної Ради України,* 40, 2021.

[5] Музика, А.А., Лащук, Є.В. (2008). Про міжнародну кримінально-правову політику як новий та перспективний напрям наукових досліджень. *Наука і правоохорона, 2 (8),* 21-33.

[6] Житний, О.О. (2015). Міжнародний вимір кримінально-правової політики (підстави виникнення, перспективи розвитку). *Право і суспільство, 2*, 54-60.

[7] Фріс, П.Л. (2011). Кримінально-правова політика України на шляху до Євроінтеграції. *10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (13-14 жовтня 2011 р., м. Харків)*. Харків, 89.

додатковим аргументом на користь недопустимості бездумної уніфікації законодавства на шкоду власним внутрішнім інтересам.

Міжнародна кримінально-правова політика – поняття багатогранне. Це і явище, яке включає взаємодію всіх акторів, і конкретна політична позиція певного актора у взаємодії з іншими. В тому контексті, який важливий для дослідження динаміки кримінального права, може йтися про міжнародну кримінально-правову політику держави в політичному полі міжнародного співтовариства. Утім, і така політика залежить від міжнародних нормативних актів глобального значення, або від міжнародних угод держави, рішення про приєднання до яких приймаються у межах конституційних повноважень відповідними органами влади.

Таким чином, і зовнішня (міжнародна) кримінально-правова політика держави діє в межах глобальних міжнародних актів, міжнародних договорів країни, які ратифіковані у встановленому порядку, і повністю має відповідати Конституції.

Сьогодні дослідники всіх сфер кримінально-правової політики (П.Л. Фріс, Н.А. Савінова, А.А. Митрофанов, К.Б. Марисюк та ін.) вважають необхідною розробку пріоритетів такої політики для подальшого розвитку кримінального права на базі її настанов.

Нами було проведене опитування фахівців у сфері кримінального права та на їх думку саме політико-правові механізми є найбільш впливовими на динаміку кримінального права (50,5% опитаних), тоді як соціально-економічні фактори є визначальними на думку 44% опитаних, культурологічні – 1,8%, всі разом – 1,8%.

Політико-правові механізми впливу респонденти розподілили за значущістю наступним чином (припускалося обрання декількох варіантів відповідей):

1. зміна політичних еліт (79,8%);
2. вплив правозастосовної практики (58,7%);
3. вплив рішень наддержавних інституцій (48,6%);
4. зміна форм правління (24,8%);
5. зміна форм державного устрою (20,2%).

Той факт, що зміна політичних еліт, в порівнянні з іншими факторами впливу на кримінальне право, поставлена на перше місце, свідчить про те, що кримінально-правова політика, яку несуть такі еліти, є, дійсно, головною рушійною силою динаміки кримінального права. І не має значення, визначена вона на рівні спеціальних нормативних документів, чи ні, адже політична складова і є головним генератором ідей впровадження тих чи інших змін до Кримінального кодексу (далі – КК).

Водночас, кримінально-правова політика, як рівень динаміки кримінального права, має демонструвати наступність у національному кримінальному праві і узгодженість як з нормами національного права, так і з вимогами міжнародних стандартів та міжнародних договорів України.

Загальна світова інтеграція країн і народів не може не вплинути самим прямим чином на розвиток внутрішнього правопорядку в цих країнах. Актуальність міжнародного співробітництва в реалізації завдань кримінальної політики обумовлюється тим, що, за твердженням В.В. Лунеева, «найбільшою небезпекою для людства, його демократичного і економічного розвитку залишається інтенсивно зростаюча національна і транснаціональна злочинність, яка в даний час включає в себе і традиційно кримінальні, і військові, і екологічні, і генетичні, та інші загрози»[1].

О.О. Дудоров та Т.М. Тертиченко зазначають, що незважаючи на те, що довгий час у науці кримінального права превалювала думка про опосередкований зв'язок міжнародного та кримінального права, наразі, з огляду на процеси глобалізації у світі, які сприяють поступовому підвищенню рівня універсалізації національних законодавств країн світу, ситуація кардинально змінюється. І Україна в цьому випадку не стала винятком, в тому числі й в кримінальному праві[2]

У 2014 р. О.О. Дудоров та М.І. Хавронюк, описуючи зміст реалізації принципу верховенства права, писали: «пріоритет в суспільстві, насамперед, мають права людини; відносини між державою та особою регулюються на основі принципу: «Особі дозволено чинити все, що прямо не заборонено

[1] Лунеев, В.В. (2005). *Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции*. Москва: Волтерс Клувер, 8-9.

[2] Дудоров, О.О., Тертиченко, Т.М. (2014). Обумовленість удосконалення кримінального законодавства України законодавством Ради Європи та Європейського Союзу. *Наука кримінального права в системі міждисциплінарних зв'язків:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (9-10 жовтня 2014 р., м. Харків). Харків, 90.

законом»; будь-яке свавілля і дискримінація заборонені; усі є вільними і рівними у своїх правах; кожному забезпечується доступ до правосуддя у незалежних та неупереджених судах; включаючи перегляд судом законів. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ»[1]. Такий підхід багато років пробивав собі дорогу на рівні кримінально-правової політики, і саме через неї знайшов своє відображення на рівні застосування законодавства, і, зокрема, в рішеннях судів.

Кримінальна політика ЄС своїм корінням сягає в національний правопорядок, відповідно в якості джерел європейської союзної кримінальної політики слід називати внутрішню політику країн – членів ЄС. Узгодженість волевиявлення держав при розробці норм міжнародного права має на увазі, перш за все, відповідність даних норм внутрішнім правопорядкам, від яких залежить позиція представників країн. Тому багато країн в своїх конституціях закріпили положення про примат міжнародно-правових норм над внутрішніми, так як вони розуміють, що такі норми, відповідним чином прийняті, ніяк не можуть суперечити внутрішньому правопорядку.

Відповідно до ч. 1 ст. 3 КК України, «законодавство України про кримінальну відповідальність утворює Кримінальний кодекс України, який ґрунтується на Конституції України і визнаних принципах і нормах міжнародного права». Крім того, ч. 5 ст. 3 КК закріплює положення про те, що «закони України про кримінальну відповідальність повинні відповідати положенням, що містяться в чинних міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України».

Дані положення ґрунтуються на вимозі, закріпленій в ч. 1 ст. 9 Конституції України, яка передбачає, що «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

У КК України існують норми, застосування яких неможливо без звернення до норм міжнародного права, заснованих на загальних тенденціях європейської кримінальної політики. Це відноситься до дії кримінального закону в просторі (ст. 6 КК), відповідальності дипломатичних представників іноземних держав та інших громадян, які користуються імунітетом (ч. 4 ст. 6 КК), відповідальності іноземних громадян за низку злочинів, скоєних за кордоном (ст. 8 КК), видачі іноземних громадян і осіб без громадянства, які вчинили злочин за кордоном (ст. 10 КК), та ін. В КК України містяться склади так званих «конвенційних» злочинів, тобто таких, загальні ознаки і принципи відповідальності за які передбачені в міжнародних угодах (конвенціях), ратифікованих Україною. До числа таких складів відносяться торгівля людьми (ст. 149 КК), тероризм (ст.ст. 258-258[5] КК), незаконний обіг наркотиків і психотропних речовин (Розділ XIII Особливої частини КК), викрадення повітряного або водного судна (ст. 278 КК) та ін. Крім цього, в КК встановлена відповідальність і за ряд міжнародних злочинів, тобто злочинів, які посягають на безпеку всього людства і протидія яким здійснюється усіма країнами – членами спільноти: геноцид (ст. 442 КК), екоцид (ст. 441 КК), найманство (ст. 447 КК), воєнні злочини (ст.ст. 436-440 КК).

Таким чином, слід відзначити зв'язок загальноєвропейської кримінальної політики та кримінальної політики кожної держави, як тих, що вже входять в співтовариство, так й тих, які прагнуть цього досягти.

Провідними українськими вченими наголошується на тому, що «ми іноді не приділяємо належної уваги перевіреному століттями зарубіжному досвіду з тих чи інших питань»[2]; «інтеграція України в європейські структури ставить питання про зближення українського національного і європейського права», яке можна визначити як «сукупність правових норм, що містяться в актах практично всіх європейських міжнародних організацій», зокрема Ради Європи та Європейського Союзу[3]; «через втілення в законодавстві України норм і принципів міжнародного права наша країна практично гармонізує свою правову систему не лише з міжнародно-правовою, а й з національними

[1] Дудоров, О.О., Хавронюк, М.І. (2014). *Кримінальне право:* навчальний посібник. Київ: Ваіте, 70.
[2] Шемшученко, Ю.С. (2000). Гармонизация законодательства Украины с международным европейским правом. *Европа, Япония, Украина: пути демократизации государственно-правовых систем:* материалы Международной научной конференции (17-20 октября 2000 г., г. Киев). Киев, 13.
[3] Шемшученко, Ю.С. (1998). Европейское право: теория и практика. *Проблемы гармонизации законодательства Украины с международным правом:* материалы научно-практической конференции (г. Киев). Киев, 26.

правовими системами окремих держав світу»[1]; процесу міждержавного співробітництва «істотно заважає існуючі відмінності національних правових систем, їх нездатність до швидкої адаптації до міжнародно-правових», а тому «актуалізується необхідність створення єдиного правового простору, в межах якого можна було б швидше досягти ефективної співпраці між державами, що мають різні ... правові системи»[2]; «зближення правових систем європейських держав в даний час є найважливішою традицією формування галузей національного права і галузей національного законодавства»[3].

Одним з епохальних рішень для правової, та, безумовно, кримінально-правової політики сьогоднішньої України з серпня 2019 р. є робота Комісії з правової реформи, в межах якої розвитком кримінального законодавства займається відповідна робоча група на чолі з академіком Ю.В. Бауліним[4].

Вказана робоча група включає провідних фахівців з кримінального права, зусилля яких спрямовані саме (також!) на розвиток кримінального права. Усвідомлення такого кроку як реформа в кримінальному праві – різкі реакції революційного типу вже довели свою неефективність та провокативність, і тому члени робочої групи з розвитку кримінального права, фактично, намагаються провести модернізацію кримінального права, з урахуванням вимог міжнародної та національної кримінально-правової політики.

Думки щодо доцільності змін та характеру цих змін до КК України висловили респонденти в процесі проведеного нами опитування. Безумовна більшість (91,7%) вважає за доцільне внесення змін до КК України та необхідність зробити це шляхом прийняття нового кодексу підтримує 45% опитаних. Отже, створення групи з розвитку кримінального права є доволі логічним державницьким рішенням.

Висновки. Кримінально-правова політика, як тактико-стратегічний компонент державної правової політики, визначає офіційні напрями змін кримінального права.

Праці, що утворювали вчення про кримінально-правову політику з початку виокремлення її проблем як самостійної наукової галузі, об'єднували вчених у розумінні того, що кримінально-правова політика є основною направляючою подальшого руху законодавчої та правозастосовчої практик розвиту кримінального права. Факт нівелювання вчення про кримінально-правову політику в період тоталітарної ідеологізації кримінального права (радянський період) певною мірою зрозумілий: фактично радянська ідеологія виступала стрижнем формулювання кримінально-правових приписів. За відсутності ідеологізації кримінального права, кримінально-правова політика, як вчення, набуває для суспільства особливої цінності, повертаючи собі привілей керування динамікою кримінального права, визначення напрямів його розвитку в демократичному суспільстві.

Кримінально-правова політика реалізується в двох напрямах: внутрішня та зовнішня кримінально-правова політика. Внутрішня кримінально-правова політика, які і будь-який інший різновид внутрішньої правової політики, діє в межах Конституції держави. Зовнішня (міжнародна) кримінально-правова політика держави діє в межах глобальних міжнародних актів, міжнародних договорів країни, які ратифіковані у встановленому порядку, і повністю має відповідати Конституції.

Кримінально-правова політика, як первинний рівень динаміки кримінального права, має демонструвати наступність у національному кримінальному праві і узгодженість як з нормами національного права, так і з вимогами міжнародних стандартів та міжнародних договорів України. На сучасному етапі кримінально-правова політика України перебуває в кульмінаційному моменті, коли підготовка проекту нового кримінального кодексу є довгоочікуваною спробою остаточно

[1] Опришко, В.Ф. (1998). Теоретические и практические аспекты механизма гармонизации законодательства Украины с международным правом. *Проблемы гармонизации законодательства Украины с международным правом:* материалы научно-практической конференции (г. Киев). Киев, 14.

[2] Опришко, В.Ф. (2000). Проблема сближения европейского права с законодательством Украины. *Европа, Япония, Украина: пути демократизации государственно-правовых систем:* материалы Международной научной конференции (17-20 октября 2000 г., г. Киев). Киев, 38.

[3] Таций, В.Я., Грошевой, Ю.М. (1998). Проблемы сближения европейских правовых систем как условие гармонизации законодательства Украины. *Проблемы гармонизации законодательства Украины с международным правом:* материалы научно-практической конференции (г. Киев). Киев, 53-54.

[4] *Питання Комісії з правової реформи 2019* (Президент України). *Урядовий кур'єр*, 153.

відійти від попередньої парадигми «пострадянського» кримінального права як засобу боротьби зі злочинністю і перевести його у якість галузі права, що намагається протидіяти найбільш небезпечним проявам людської поведінки.

References:

1. Dudorov, O.O., Tertychenko, T.M. (2014). Obumovlenist udoskonalennia kryminalnoho zakonodavstva Ukrainy zakonodavstvom Rady Yevropy ta Yevropeiskoho Soiuzu [Conditionality of improvement of the criminal legislation of Ukraine by the legislation of the Council of Europe and the European Union]. *Nauka kryminalnoho prava v systemi mizhdystsyplinarnykh zviazkiv*: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (9-10 zhovtnia 2014 r., m. Kharkiv) [The science of criminal law in the system of interdisciplinary relations: proceedings of the International scientific-practical conference (October 9-10, 2014, Kharkiv)]. Kharkiv, 90. [in Ukrainian].
2. Dudorov, O.O., Khavroniuk, M.I. (2014). *Kryminalne pravo:* navchalnyi posibnyk [Criminal law: a textbook]. Kyiv: Vaite. [in Ukrainian].
3. Zhytnyi, O.O. (2015). Mizhnarodnyi vymir kryminalno-pravovoi polityky (pidstavy vynyknennia, perspektyvy rozvytku) [International dimension of criminal law policy (grounds, prospects for development)]. *Pravo i suspilstvo* [Law and society], *no. 2,* 54-60. [in Ukrainian].
4. Kuts, V.M. (2006). Deiaki aspekty vdoskonalennia natsionalnoi kryminalno-pravovoi polityky [Some aspects of improving the national criminal law policy]. *Kryminalno-pravova polityka derzhavy: teoretychni ta praktychni aspekty problemy:* materialy mizhnarodnoi naukovoi konferentsii (17-18 lystopada 2006 r., m. Donetsk) [Criminal law policy of the state: theoretical and practical aspects of the problem: proceedings of the international scientific conference (November 17-18, 2006, Donetsk)]. Donetsk, 48. [in Ukrainian].
5. Luneev, V.V. (2005). *Prestupnost' XX veka: mirovye, regional'nye i rossijskie tendencii* [Crime of the twentieth century: global, regional and Russian trends]. Moscow: Volters Kluver. [in Russian].
6. Muzyka, A.A., Lashchuk, Ye.V. (2008). Pro mizhnarodnu kryminalno-pravovu polityku yak novyi ta perspektyvnyi napriam naukovykh doslidzhen [On international criminal law policy as a new and promising area of research]. *Nauka i pravookhorona* [Science and law enforcement], *no. 2 (8),* 21-33. [in Ukrainian].
7. Oprishko, V.F. (1998). Teoreticheskie i prakticheskie aspekty mehanizma garmonizacii zakonodatel'stva Ukrainy s mezhdunarodnym pravom [Theoretical and practical aspects of the mechanism of harmonization of Ukrainian legislation with international law]. *Problemy garmonizacii zakonodatel'stva Ukrainy s mezhdunarodnym pravom:* materialy nauchno-prakticheskoj konferencii (g. Kiev) [Problems of harmonization of Ukrainian legislation with international law: proceedings of a scientific-practical conference (Kyiv)]. Kyiv, 14. [in Russian].
8. Oprishko, V.F. (2000). Problema sblizhenija evropejskogo prava s zakonodatel'stvom Ukrainy [The problem of approximation of European law with the legislation of Ukraine]. *Evropa, Japonija, Ukraina: puti demokratizacii gosudarstvenno-pravovyh sistem:* materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (17-20 oktjabrja 2000 g., g. Kiev) [Europe, Japan, Ukraine: ways of democratization of state-legal systems: proceedings of the International Scientific Conference (October 17-20, 2000, Kyiv)]. Kyiv, 38. [in Russian].
9. *Pytannia Komisii z pravovoi reformy 2019* [Issues of the Legal Reform Commission] (Prezydent Ukrainy) [(President of Ukraine)]. *Uriadovyi kurier* [Government courier], 153. [in Ukrainian].
10. Tacij, V.Ja., Groshevoj, Ju.M. (1998). Problemy sblizhenija evropejskih pravovyh sistem kak uslovie garmonizacii zakonodatel'stva Ukrainy [Problems of rapprochement of European legal systems as a condition for harmonization of Ukrainian legislation]. *Problemy garmonizacii zakonodatel'stva Ukrainy s mezhdunarodnym pravom: materialy nauchno-prakticheskoj konferencii (g. Kiev)* [Problems of harmonization of Ukrainian legislation with international law: proceedings of a scientific-practical conference (Kyiv)]. Kyiv, 53-54. [in Russian].
11. *Uhoda pro Asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony 2014* [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], *40,* 2021. [in Ukrainian].
12. Uzunova, O.V., Uzunov, P.P. (2006). Mizhnarodni dohovory Ukrainy yak dzherela kryminalno-pravovoi polityky [International treaties of Ukraine as a source of criminal law policy]. *Kryminalno-pravova polityka derzhavy: teoretychni ta praktychni aspekty problemy:* materialy mizhnarodnoi naukovoi konferentsii (17-18 lystopada 2006 r., m. Donetsk) [Criminal law policy of the state: theoretical and practical aspects of the problem: proceedings of the international scientific conference (November 17-18, 2006, Donetsk)]. Donetsk, 127-128. [in Ukrainian].
13. Fris, P.L. (2005). *Kryminalno-pravova polityka Ukrainskoi derzhavy: teoretychni, istorychni ta pravovi problemy* [Criminal law policy of the Ukrainian state: theoretical, historical and legal problems]. Kyiv: Atika. [in Ukrainian].
14. Fris, P.L. (2011). Kryminalno-pravova polityka Ukrainy na shliakhu do Yevrointehratsii [Criminal law policy of Ukraine on the way to European integration]. *10 rokiv chynnosti Kryminalnoho kodeksu Ukrainy: problemy zastosuvannia, udoskonalennia ta podalshoi harmonizatsii iz zakonodavstvom yevropeiskykh krain:* materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (13-14 zhovtnia 2011 r., m. Kharkiv). Kharkiv. [in Ukrainian].

15. Uzunova, O.V., Uzunov, P.P. (2006). Mizhnarodni dohovory Ukrainy yak dzherela kryminalno-pravovoi polityky [International treaties of Ukraine as a source of criminal law policy]. *Kryminalno-pravova polityka derzhavy: teoretychni ta praktychni aspekty problemy:* materialy mizhnarodnoi naukovoi konferentsii (17-18 lystopada 2006 r., m. Donetsk) [Criminal law policy of the state: theoretical and practical aspects of the problem: proceedings of the international scientific conference (November 17-18, 2006, Donetsk)]. Donetsk, 127-128. [in Ukrainian].
16. Fris, P.L. (2005). *Kryminalno-pravova polityka Ukrainskoi derzhavy: teoretychni, istorychni ta pravovi problemy* [Criminal law policy of the Ukrainian state: theoretical, historical and legal problems]. Kyiv: Atika. [in Ukrainian].
17. Fris, P.L. (2011). Kryminalno-pravova polityka Ukrainy na shliakhu do Yevrointehratsii [Criminal law policy of Ukraine on the way to European integration]. *10 rokiv chynnosti Kryminalnoho kodeksu Ukrainy: problemy zastosuvannia, udoskonalennia ta podalshoi harmonizatsii iz zakonodavstvom yevropeiskykh krain*: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (13-14 zhovtnia 2011 r., m. Kharkiv) [10 years of the Criminal Code of Ukraine: problems of application, improvement and further harmonization with the legislation of European countries: proceedings of the international scientific-practical conference (October 13-14, 2011, Kharkiv)]. Kharkiv, 89. [in Ukrainian].
18. Shemshuchenko, Ju.S. (1998). Evropejskoe pravo: teorija i praktika [European law: theory and practice]. *Problemy garmonizacii zakonodatel'stva Ukrainy s mezhdunarodnym pravom:* materialy nauchno-prakticheskoj konferencii (Kyiv) [Problems of harmonization of Ukrainian legislation with international law: proceedings of the scientific-practical conference (Kyiv)]. Kyiv, 26. [in Russian].
19. Shemshuchenko, Ju.S. (2000). Garmonizacija zakonodatel'stva Ukrainy s mezhdunarodnym evropejskim pravom [Harmonization of Ukrainian legislation with international European law]. *Evropa, Japonija, Ukraina: puti demokratizacii gosudarstvenno-pravovyh sistem:* materialy Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii (17-20 oktjabrja 2000 g., g. Kiev) [Europe, Japan, Ukraine: ways of democratization of state-legal systems: proceedings of the International Scientific Conference (October 17-20, 2000, Kyiv)]. Kyiv, 13. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.11

Yehor Savych
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1216-8583
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

HUMAN (CITIZEN'S) APPEAL AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL CATEGORY: DISCUSSION ISSUES

Єгор Савич
Інститут законодавства Верховної Ради України

ЗВЕРНЕННЯ ЛЮДИНИ (ГРОМАДЯНИНА) ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ

The article aims to reveal the essence of the concept of "appeal" and analyze it as a constitutional and legal category, which will include clarification of its legal nature, essence, and content, as well as the characteristics of the types of appeals and their features. This will not only improve the understanding of the functional purpose of the constitutional human right to appeal but also serve as a theoretical and methodological basis for improving the legal guarantees for the implementation of this right. It has been established that this concept is not defined by national legislation. The author has suggested his own definition of the "human (citizen's) appeal" and proves that this concept is a guideline of the modern substantive and functional content of the human right to appeal. The right to appeal is one of those constitutional human rights and freedoms in Ukraine, which serve as a "bridge" to establish an effective mechanism of communication between the individual, society, and the state and ensure the construction of civil society.

Keywords: statements, appeals of a person (citizen), constitutional human right to appeal, proposals, complaints.

Постановка проблеми. Право на звернення є одним із тих конституційних прав і свобод людини в України, які, так би мовити, слугують «містком» для налагодження ефективного механізму комунікації особи, суспільства і держави та забезпечують побудову громадянського суспільства.

Компаративний аналіз статті 40 Конституції України та норм Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року засвідчує відсутність повного змістовного збігу їх положень. Так, конституційно-правова норма гарантує кожному право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися лише до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Натомість чинні положення базового Закону суттєво розширюють перелік суб'єктів, до яких може бути адресовано звернення, надаючи право подання звернень до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації.

Крім того, конституційні та законодавчі положення (частина третя статті 1 Закону України «Про звернення громадян») декларують право на звернення як конституційне право людини. Утім, назва Закону обмежує коло суб'єктів, які можуть направляти звернення, лише громадянами України.

Проте, найсуттєвішим недоліком чинного Закону України «Про звернення громадян», на наш погляд, є відсутність у його приписах визначення поняття «звернення громадян». У нормі частини першої статті 3 цього Закону сказано лише, що «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги»[1].

[1] *Закон про звернення громадян, 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, травень, 14).

Стан дослідження. Теоретичні аспекти інституту звернень громадян досить лімітовано розглядались у працях вітчизняних конституціоналістів. Здебільшого аналіз видів звернень та їх характеристика ставали предметом наукового інтересу фахівців з адміністративного права та державного управління. Зокрема, цих аспектів торкались у своїх роботах такі вчені, як Н. Каменська, С. Кандзюба, К. Кісілевич, Л. Кисіль, О. Костюкевич, О. Кравцов, Д. Лученко, М. Поворознюк, В. Соболь, В. Цимбалюк, О. Чуб, В. Шапіро та інші. Недостатність теоретичної розробки даної наукової тематики саме у науці конституційного права породжує обмежене розуміння сутності та функціонального призначення права людини на звернення та обумовлює потребу більш детального та виваженого висвітлення й аналізу його базових понять.

Метою статті є аналіз поняття «звернення» як конституційно-правової категорії, який включатиме з'ясування його юридичної природи, сутності та змістовного наповнення, а також характеристику видів звернень та їх особливостей. Це не лише покращить істинність розуміння функціонального призначення конституційного права людини на звернення, а й слугуватиме теоретико-методологічною основою для удосконалення правових гарантій реалізації означеного права.

Виклад основного матеріалу. У науковій літератури виділено низку особливостей щодо характеристики змістовного наповнення, видової класифікації звернень громадян, дискусію з приводу яких розпочато ще радянськими дослідниками.

Так, В. Ремньов, аналізуючи такий вид звернення як пропозиції, відзначав, що його мета полягає в тому, щоб звернути увагу на недосконалість регулювання тієї чи іншої галузі суспільних відносин[1]. В. Мальков, у свою чергу, зазначав, що мета пропозиції полягає саме в рекомендаціях, що спрямовані на поліпшення та вдосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, а не фіксування недоліків без вказівки на можливі шляхи та засоби їх усунення[2], а В. Новосьолов відзначав, що пропозиція є самостійним видом звернення, в якому зачіпляються питання особистого, державного чи суспільного характеру. При цьому автор особливу увагу звернув на те, що пропозиції містять елементи особистого ставлення особи до порушуваних питань, що відображають її зацікавленість у досягненні певної мети державного або суспільного характеру[3].

Сучасна українська дослідниця В. Шапіро, у свою чергу, аналізуючи види звернень громадян виділила характерні для них ознаки. Так, пропозиції (зауваження) мають особливий рекомендаційний характер, вони є висловленням думки індивіда щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя, вдосконалення правової основи державного та громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. Пропозиції спрямовані на вдосконалення певних сфер суспільного життя виникають як такі на основі наявної практики, в тому числі і негативної. Це пояснюється тим, що інформація, яка міститься у такому роді звернення, може нести у собі й елементи критики. Заява (клопотання) є другим видом звернень. Вона є, по-перше, проханням з боку громадянина про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством України його прав та інтересів. По-друге, заява є повідомленням громадянина про порушення чинного законодавства або недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, депутатів різних рівнів, посадових осіб. І, по-третє, в змісті заяви можуть міститись думки громадянина щодо поліпшення діяльності суб'єкта, до якого адресоване звернення. Останнім, третім видом звернення є скарги, метою якого є поновлення порушених прав та захист законних інтересів громадянина, що порушені діями (бездіяльністю), незаконними рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами, чи інших суб'єктів звернення. Характерними властивостями скарги є обов'язкова наявність факту порушення прав, свобод і законних інтересів громадянина, специфічна мета, що її характеризує – захист або поновлення порушеного права, досягнення певного результату, що має на меті відновлення порушеного права[4].

---

[1] Ремнев, В. И. (1964). *Право жалобы в СРСР*. Москва: Юридическая литература, 23.

[2] Мальков, В. В. (1967). *Советское законодательство о жалобах и заявлених*. Москва: МГУ, 16.

[3] Новоселов, В. И. (1976). *Правовое положение граждан в советском государственном управлении*. Саратов: СГУ, 133.

[4] Шапіро, В. С. (2012). Особливості правового регулювання права громадянина України на звернення. *Форум права, 4*, 1034-1043. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_173>. (2020, травень, 14). [in Ukrainian].

Вітчизняна дослідниця Л. Кисіль, аналізуючи види звернень громадян у статті 3 Закону України «Про звернення громадян», звернула увагу на те, що пропозиції та зауваження становлять один термін, а заяви об'єднані з клопотаннями, хоча визначені вони окремо. На її думку, така класифікація не дає відповіді на питання про їх критерії та не враховує появи нових різновидів звернень громадян у вигляді інформаційного запиту та запиту щодо роз'яснення законодавства, електронної петиції. Адже пропозиція – звернення із суспільно значущих питань, а заяви і скарги – з питань особистого характеру. Крім того, зміст усталених категорій звернень громадян є надзвичайно різноманітним. Це поради, рекомендації, зауваження, міркування, побажання – пропозиції. Це і прохання, повідомлення про порушення та висловлення думки про їх усунення – заяви, а також прохання – клопотання. Це і вимога про поновлення прав та захист інтересів – скарга. На практиці здебільшого звернення громадян викладаються таким чином, що досить часто змістовно містять ознаки і скарги, і пропозиції, і заяви, і зауваження. Тому, питання класифікації звернень громадян має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки дає змогу пізнати їх різноманіття, більш чітко визначити вимоги до різних категорій звернень, уточнити права та обов'язки учасників відповідних правовідносин та порядок їх реалізації[1].

У науковій періодиці питання класифікації звернень громадян є й досі актуальним. Наприклад, О. Чуб за критерієм характеру питання, з яким громадяни звертаються до органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти звернення публічного та приватного характеру[2], а Г. Котляревська – пропозиції, зауваження і повідомлення як звернення публічного характеру та клопотання і скарги як звернення приватного характеру[3].

Л. Кисіль, у свою чергу, вважає, що за змістом звернень громадян до органів публічної адміністрації доцільно вирізняти: 1) пропозиції – звернення, що містить поради, рекомендації, побажання щодо підвищення ефективності організації та діяльності органів публічної адміністрації, нормативно-правового регулювання у сфері публічного управління; 2) зауваження – звернення, що містять критичну оцінку діяльності органів публічної адміністрації на їх посадових осіб, вказівки на недоліки у правовому регулюванні відносин у певній сфері публічного управління; 3) повідомлення – звернення з метою інформування органів публічної адміністрації про необхідність вжиття заходів профілактики або усунення порушень законодавства, що зачіпають законні інтереси невизначеного кола осіб; 4) заяви – звернення до органів публічної адміністрації з метою реалізації належних громадянам прав, свобод і законних інтересів, виконання покладених законом обов'язків; 5) скарги – звернення до органів публічної адміністрації з вимогою про захист, поновлення суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів скаржника, а в окремих випадках – і третіх осіб. При цьому, пропозиції, зауваження і повідомлення є зверненнями публічного характеру, а заяви і скарги – приватного характеру[4].

Аналізуючи представлену авторську класифікацію, на нашу думку, слід наголосити на такому. По-перше, певні сумніви викликає доцільність виділення такого виду звернень громадян як «повідомлення», тим паче, з огляду на тлумачення цього слова в українській мові як «письмової чи усної інформації»[5], тобто, інформація, що стосується широкого кола питань. Окрім того, дослідниця уникає відокремлення такого виду звернень громадян як «клопотання». Натомість штучно розмежовує терміни «пропозиція» та «зауваження», хоча наведені поняття на практиці, як правило, є змістовним та логічним продовженням одне одного, оскільки поради, рекомендації, побажання щодо підвищення ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, безпосередньо пов'язані з висловленням певної критичної оцінки з приводу їх діяльності.

---

[1] Кисіль, Л. Є. (2017). Відносини, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації: деякі аспекти адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права, 3*, 109-113. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_24>. (2020, травень, 14).

[2] Чуб, О. О. (2005). *Конституційне право громадян на участь в управлінні державними справами.* Харків: Одісей, 126.

[3] Котляревська, Г. М. (2010). Методичні питання класифікації звернень громадян до органів влади. *Юридична Україна, 5*, 37.

[4] Кисіль, Л. Є. (2017). Відносини, що виникають за зверненнями громадян до органів публічної адміністрації: деякі аспекти адміністративно-правового регулювання. *Часопис Київського університету права, 3*, 109-113. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_24>. (2020, травень, 14).

[5] Бусел, В. Т. (ред.) (2004). *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. Київ-Ірпінь: Перун, 811.

О. Костюкевич у своїх наукових працях викладає дещо удосконалене, на його думку, визначення терміну «пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, у якому висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, звертається увага на існуючі недоліки, що не пов'язані з порушенням законодавства, висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави та суспільства»[1].

Вітчизняний фахівець з адміністративного права Н. Каменська також пропонує авторську класифікацію звернень громадян до органів публічної адміністрації за змістом та, власне, формулює їх визначення. Так, за змістом (призначенням) звернень – пропозиції, заяви, скарги, інформаційні запити, запити щодо роз'яснення законодавства. При цьому, вона розуміє під дефініцією «пропозиції» – «звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування, що спрямоване рекомендувати заходи удосконалення, правового, організаційного регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, підвищення ефективності функціонування окремих суб'єктів владних повноважень»; під «заявою до публічної адміністрації» – «звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів заявника, виконання покладених законом обов'язків або повідомлення про необхідність вжиття заходів профілактики або усунення порушень законодавства, що зачіпають інтереси невизначеного кола осіб», а під «скаргою до публічної адміністрації» – «звернення фізичної особи (фізичних осіб), юридичної особи (юридичних осіб) до органу (органів) виконавчої влади, місцевого самоврядування з вимогою про захист, поновлення суб'єктивних прав, охоронюваних законом свобод, законних інтересів скаржника, а в окремих випадках – і третіх осіб»[2].

Такі дослідники як О. Костюкевич, К. Кісілевич, В. Цимбалюк також схиляються до думки про доцільність виділення інформаційного запиту як окремого виду звернень громадян. Наприклад, О. Костюкевич формулює його визначення як «звернення з проханням надати документовані або публічно оголошені відомості, необхідні для реалізації відповідних прав, свобод та законних інтересів»[3].

Аналізуючи такі підходи до класифікації звернень громадян, зазначимо, що вони здійснені, як правило, у рамках науки адміністративного права та звужені за суб'єктним складом лише зверненнями громадян до органів публічної адміністрації (виконавчої влади). Окрім того, пропозиції включити у цей перелік інформаційні запити та запити щодо роз'яснення законодавства, на наш погляд, є необґрунтованими.

Насамперед варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до публічної інформації тісно пов'язані між собою. Разом із тим, їх розмежування визначено на конституційному та законодавчому рівнях. Так, частиною другою статті 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що «цей Закон не поширюється на відносини ... у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом», а частина перша статті 19 цього ж Закону надає дефініцію «запит на інформацію» як «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні».

Отже, відмінність між інформаційним запитом та зверненням громадян встановлена як за змістовними, так і за формальним ознаками. Так, за змістом звернення стосуються відстоювання прав і законних інтересів громадянина та пропозицій щодо діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, викриття недоліків (зауваження) в їх роботі, а в запитах

[1] Костюкевич, О. К. (2011). Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: *автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук*. Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом, 14.

[2] Каменська, Н. (2014). Класифікація звернень до органів публічної адміністрації за змістом: дискусійні питання. *Юридична Україна, 9*, 10-13. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_9_4>. (2020, травень, 14).

[3] Костюкевич, О. К. (2011). Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: *автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук*. Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом.

на інформацію мова йде про надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник. За формою між зверненням і запитом також є відмінності, а саме: порядок оформлення, процедура реєстрації та обліку та порядок отримання інформації[1],[2].

З наведеного, очевидно, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» надає право доступу до вже існуючої інформації (документів) і не вимагає створення у відповідь на запит нової інформації (зокрема, шляхом проведення аналітичної роботи). Саме тому, інші вимоги або прохання (визнати чи підтвердити юридичний статус, поновити порушене право, притягти порушника до відповідальності тощо) повинні розглядатися в межах Закону України «Про звернення громадян», бо внаслідок їх розгляду при наданні відповіді на звернення може створюватися нова інформація.

І все ж, незважаючи на те, що право звертатися з інформаційним запитом є складовою конституційного права людини на інформацію, а право людини на звернення утворює окреме самостійне конституційне право, та те, що їх ні в якому разі не варто ототожнювати, між ними спостерігається певна функціональна спорідненість. Обидва ці права не просто гарантують індивіду можливість звертатися до органів публічної влади для задоволення своїх інтересів, а виступають інструментом суспільного контролю, забезпечують розвиток комунікативної взаємодії між державою та громадянським суспільством.

При характеристиці регламентованих у Законі України «Про звернення громадян» видів звернень, українська дослідниця Н. Каменська звернула увагу на те, що найбільш численним видом звернень до публічної адміністрації є заяви. Така ситуація, на її погляд, обумовлюється метою їх ініціювання – реалізація прав, охоронюваних законом свобод та законних інтересів заявника; привертання уваги адресата до державних чи суспільних проблем, що безпосередньо не стосуються ініціатора звернення[3], а на думку К. Кісілевича та В. Цимбалюка, найбільш поширеним видом звернень на сьогоднішній день є скарги громадян. Можливість захисту прав громадян за допомогою подання скарги, встановлена значною кількістю актів, у відповідності з якими широкому колу відповідних посадових осіб ставиться обов'язок розглядати адміністративні скарги. Адресатами скарги можуть бути: Президент України; Уповноважений Верховної Ради з прав людини; органи виконавчої влади (в тому числі, вищі) і їх посадові особи та інші уповноважені розглядати скарги суб'єкти[4].

Окремі дослідники зазначають, що вітчизняне законодавство про звернення громадян регулює різні за своєю суттю правові явища – «пропозиції», «заяви» та «скарги». Тобто в той час, коли заява є звичайним інструментом щодо врегулювання певної неконфліктної реалізації права громадянина, скарга є інструментом захисту його законних прав і, таким чином, функціонально знаходиться на одному рівні із судовим позовом. Ці структурні відмінності між різними врегульованими в Законі України «Про звернення громадян» формами ініціатив, з якими громадяни звертаються до органів управління, не враховуються цим Законом у повному обсязі. З огляду на зазначене, виникають сумніви щодо доцільності врегулювання в одному законі процедури подання пропозицій, заяв та скарг[5].

Дійсно, ми погоджуємось з думкою тих дослідників, які відзначають відмінність юридичної природи таких правових понять як «заяви» та «скарги». Вони цілком аргументовано підкреслюють, що останні, на відміну від пропозицій та заяв, як прохань про задоволення суб'єктивних прав і законних інтересів, які слугують сигналом про порушення нормативної діяльності державного апарату, про зловживання, незаконні дії, які зачіпляють права та інтереси заявника, мають відмінну юридичну природу – правоохоронну, оскільки направляються до органів публічної адміністрації

[1] Міністерство юстиції України (2020). *Право на доступ до інформації як елемент правового статусу особи* <https://minjust.gov.ua/m/str_40016>. (2020, травень, 14).

[2] *Закон про доступ до публічної інформації, 2011* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (2020, травень, 14).

[3] Каменська, Н. (2014). Класифікація звернень до органів публічної адміністрації за змістом: дискусійні питання. *Юридична Україна, 9*, 10-13. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_9_4>. (2020, травень, 14).

[4] Цимбалюк, В. С., Кісілевич, К. О. (2017). Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Молодий вчений, 5.1 (45.1)*, 149-154. <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/37.pdf>. (2020, травень, 14).

[5] Кравцов, М. О. (2020). Звернення громадян як механізм публічного діалогу органів державної влади та суспільства. *Державно-управлінські студії* <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov_stattia-DUS.pdf>. (2020, травень, 14).

з метою поновлення протиправно обмеженого чи порушеного права, законного інтересу скаржника, а в окремих випадках – третіх осіб[1].

Вважаємо цілком слушною думку про те, що за допомогою скарги автор, у першу чергу, намагається захистити суб'єктивні права чи законні інтереси тощо, а вже потім опосередковано поінформувати про це адресата.

Адміністративну скаргу як процесуальний засіб захисту прав громадянина в публічно-правових відносинах, вітчизняний дослідник М. Поворознюк характеризує як звернення суб'єкта публічно-правових відносин (суб'єкта права на звернення), що адресоване суб'єкту владних повноважень, до повноважень якого належить вирішення публічно-правового спору (суб'єкта вирішення адміністративної справи), з вимогою захисту та поновлення суб'єктивних прав, законних інтересів та свобод громадянина, які порушені неправомірним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства[2].

Правовою основою скарги як виду звернення громадян та судового позову є Конституція України. Саме вона у статтях 40 та 55 гарантує право людини на альтернативні способи захисту та поновлення порушених прав, свобод та законних інтересів, як в порядку адміністративного оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, так і в судовому порядку шляхом подання адміністративного позову.

Щодо питання функціонального призначення скарги як виду звернення громадян та судового позову в адміністративному порядку, то вони мають як ряд спільних, так і низку відмінних ознак. Серед ознак, які є спільними і для скарги, і для адміністративного позову, можна виділити такі: 1) це процесуальна форма вирішення адміністративно-правового спору; 2) подаються у зв'язку із захистом прав і законних інтересів скаржника (позивача); 3) становлять вимогу про захист прав, свобод, законних інтересів заявника, подану до суб'єкта, компетентного розглядати відповідні адміністративно-правові спори.

Говорячи про відмінності, що вирізняють скаргу як специфічний засіб оскарження і процесуальну форму захисту прав, слід зазначити, що скарга є засобом позасудового (адміністративного) оскарження, тоді як позов – засіб оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень до суду. У цьому сенсі подання і розгляд скарги має низку особливостей порівняно з провадженням у судовій адміністративній справі: 1) скарга подається безоплатно (стаття 21 Закону України «Про звернення громадян»). Натомість до адміністративного позову мають бути додані докази сплати судового збору (частина третя статті 161 КАСУ); 2) розгляд скарги зазвичай відбувається у більш спрощеному порядку порівняно із розглядом позовної заяви, оскільки після адміністративного оскарження (чи навіть замість нього) фізична чи юридична особа може використати механізм судового оскарження[3],[4],[5].

Анахронізмом називає вітчизняний науковець Д. Лученко спроби окремих дослідників обґрунтувати позицію, за якою скарга в адміністративно-правових спорах асоціюється з проханням про милість, навіть у тому разі, коли посадова особа чи орган управління порушують права або законні інтереси приватних осіб: до «влади» не можна подати вимогу, на неї можна лише поскаржитись іншій владі. Натомість адміністративний спір зумовлює вимогу про захист і відновлення права відповідно до норм закону[6].

---

[1] Каменська, Н. (2014). Класифікація звернень до органів публічної адміністрації за змістом: дискусійні питання. *Юридична Україна, 9*, 13. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_9_4>. (2020, травень, 14).

[2] Поворозню, М. І. (2017). Адміністративний позов у системі засобів захисту прав громадянина у сфері публічно-правових відносин. *Часопис Київського університету права, 3*, 137-145. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_31>. (2020, травень, 14).

[3] *Кодекс адміністративного судочинства України, 2005* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (2020, травень, 14).

[4] *Конституція України, 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, травень, 14).

[5] *Закон про звернення громадян, 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, травень, 14).

[6] Лученко, Д. В. (2014). Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Економічна теорія та право, 1,* 285-294. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_1_32>. (2020, травень, 14).

Очевидно, що подібні вислови навіть не потребують коментарів.

Український фахівець з адміністративного права В. Авер'янов вважає, що механізм адміністративної скарги є доповненням судової форми захисту та зазначає при цьому, що кожен громадянин має альтернативу та самостійно обирає шлях захисту свого порушеного суб'єктивного права[1], а О. Циганов, у свою чергу, зазначив, що адміністративне оскарження є не обмеженням права на правовий захист, а, навпаки, додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів приватної особи[2].

У цьому сенсі ми не можемо погодитись з тим, що скаргу як вид звернень громадян варто розглядати лише як допоміжний механізм захисту порушених прав, свобод та законних інтересів порівняно з судовим захистом. На нашу думку, надання громадянам права за своєю ініціативою вибрати інстанцію для розгляду своєї скарги при тому, що за будь-яких умов за ним залишається право звернення до суду, якщо він буде незадоволений результатами розгляду скарги, поданої в адміністративному порядку, є ознакою цивілізаційного розвитку України та дозволяє стверджувати про існування рівнозначних альтернативних правових механізмів захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина в управлінській сфері. При цьому, на перший план виходять не судові механізми захисту та поновлення порушених прав та законних інтересів особи, а комунікативна взаємодія особи, суспільства та державних органів.

Загалом сучасне розуміння інституту звернень громадян як симбіозу інтересів особи, суспільства та держави варто розглядати не в сенсі звуження чи протиставлення пріоритетності одна одній його функцій, а у більш широкому форматі через визнання рівномірного співвідношення особистих, суспільних та державних інтересів, які характеризуються взаємодією та взаємозалежністю, як закономірне продовження української національної правової традиції визнання діалогових форм участі громадян в державному управлінні та суспільному житті як базових.

На комплексний характер функціонального призначення інституту звернень громадян звернули увагу й окремі вітчизняні дослідники. Це дало їм змогу охарактеризувати його як своєрідну форму громадського контролю, за допомогою якого виражаються погляди, пропозиції чи невдоволення громадян тими чи іншими діями органів державної влади, які повинні бути розглянуті та з приводу яких необхідно прийняти рішення. Крім того, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з гарантій дотримання прав і свобод громадян. Адже, звернення громадян є однією з форм участі населення в державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, можливістю активного впливу громадянина на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Звернення громадян є також ефективним способом відновлення порушеного права громадянина через подання до органів державної влади скарг, заяв і клопотань[3].

Такі вітчизняні науковці як С. Кандзюба, О. Кравцов, В. Соболь одностайні у висновках про функціональне призначення інституту звернень громадян до органів влади: як одного із засобів захисту прав громадян, що дозволяє запобігати порушенням, зловживанням, негативним впливам, своєчасно усувати дестабілізуючі наслідки (правозахисна функція); як цінного джерела відомостей для органів державної влади та органів місцевого самоврядування про проблеми громадян (інформаційна); як ефективного засобу комунікації між державою та громадянами (комунікативна); як засобу впливу на рішення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та як учасника процесу їх прийняття і реалізації (інструментальна)[4],[1].

---

[1] Авер'янов, В. Б. (ред.) (2002). *Виконавча влада і адміністративне право*. Київ: Ін-Юре, 220.

[2] Циганов, О. Г. (2016). Адміністративне оскарження як важливий засіб забезпечення законності при наданні адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, 1*, 207-216 <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2016_1_24>. (2020, травень, 14).

[3] Цимбалюк, В. С., Кісілевич, К. О. (2017). Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Молодий вчений, 5.1 (45.1)*, 149-154. <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/37.pdf>. (2020, травень, 14).

[4] Кандзюба, С. П., Кравцов, О. В. (2017). Інформаційно-аналітична система «звернення громадян» як інструмент громадського контролю. *Публічне адміністрування: теорія та практика, 2* <http://w.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf>. (2020, травень, 14).

О. Костюкевич, у свою чергу, більш широко розглядає функції права громадян на звернення та відносить до них правоохоронну функцію; функцію правореалізації; інформаційну функцію; функцію соціального контролю; функцію стимулювання діяльності державного механізму; профілактичну функцію[2].

Висновки. Ґрунтовний аналіз конституційно-правової сутності поняття «звернення громадян», їх видів та функціонального призначення, дозволив нам виробити авторську дефініцію «звернення людини (громадянина) у конституційно-правовому розумінні, за якою – це нормативно регламентована форма комунікативної взаємодії особи та держави, яка здійснюється шляхом подання усного або письмового (електронного) індивідуального (колективного) повідомлення до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів та інших, уповноважених на це суб'єктів, про різноманітні питання суспільного, державного, колективного чи особистого життя, з метою налагодження діалогових форм участі в управлінні державними та суспільними справами, а також реалізації та захисту своїх прав, свобод та законних інтересів, та припускає обов'язковість їх розгляду та надання обґрунтованої відповіді у встановлені законом строки». Застосування у дефініції словосполучення «звернення людини (громадянина)» невипадкове. Адже саме така конструкція є логічною з огляду на змістовне наповнення як конституційної (стаття 40 Конституції України), так і законодавчих норм, які відносять до суб'єктів подання звернень не лише громадян України, а й «осіб, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території» (частина третя статті 1 Закону України «Про звернення громадян»).

References:

1. Busel, V. T. (ed.) (2004). *Velykyy tlumachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayinskoyi movy* [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Kyiv-Irpin: Perun. [in Ukrainian].
2. Averyanov, V. B. (ed.) (2002). *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo* [Executive power and administrative law]. Kyiv: In-Yure. [in Ukrainian].
3. Kamenska, N. (2014). Klasyfikatsiya zvernen do orhaniv publichnoyi administratsiyi za zmistom: dyskusiyni pytannya [Classification of appeals to public administration bodies by content: debatable issues]. *Yurydychna Ukrayina* [Legal Ukraine]*, 9*, 10-13. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_9_4>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
4. Kandzyuba, S. P., Kravtsov, O. V. (2017). Informatsiyno-analitychna systema «zvernennya hromadyan» yak instrument hromads'koho kontrolyu [Information and analytical system of "citizens' appeals" as a tool of public control]. *Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka* [Public administration: theory and practice]*, 2* <http://w.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11kspigk.pdf>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
5. Kysil, L. Y. (2017). Vidnosyny, shcho vynykayut za zvernennyamy hromadyan do orhaniv publichnoyi administratsiyi: deyaki aspekty administratyvno-pravovoho rehulyuvannya [Relationships that arise from citizens' appeals to public administration bodies: some aspects of administrative and legal regulation]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* [Journal of Kyiv University of Law]*, 3*, 109-113. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_24>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
6. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny, 2005* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Code of Administrative Procedure of Ukraine, 2005 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
7. *Konstytutsiya Ukrayiny, 1996* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Constitution of Ukraine, 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
8. Kostyukevych, O. K. (2011). Administratyvno-pravove rehulyuvannya realizatsiyi prava hromadyan na zvernennya: *avtoreferat dysertatsiyi na zdobuttya naukovoho stupenya kandydata yurydychnykh nauk* [Administrative and legal regulation of realization of the right of citizens to the address: the author's abstract of the dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences]. Kyiv: Interregional Academy of Personnel Management. [in Ukrainian].

[1] Соболь, В. А. (2014). Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: *автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління*. Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 5-7.

[2] Костюкевич, О. К. (2011). Адміністративно-правове регулювання реалізації права громадян на звернення: *автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук*. Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом, 13.

9. Kotlyarevska, H. M. (2010). Metodychni pytannya klasyfikatsiyi zvernen hromadyan do orhaniv vlady [Methodological issues of classification of citizens' appeals to the authorities]. *Yurydychna Ukrayina* [Legal Ukraine]*, 5*, 34–39. [in Ukrainian].
10. Kravtsov, M. O. (2020). Zvernennya hromadyan yak mekhanizm publichnoho dialohu orhaniv derzhavnoyi vlady ta suspilstva [Citizens' appeal as a mechanism of public dialogue between public authorities and society]. *Derzhavno-upravlinski studiyi* [Public administration studies] <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Kravtsov_stattia-DUS.pdf>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
11. Luchenko, D. V. (2014). Skarha yak protsesualna forma pravozakhystu v administratyvno-pravovykh vidnosynakh [Complaint as a procedural form of human rights protection in administrative and legal relations]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Yurydychna akademiya Ukrayiny imeni Yaroslava Mudroho». Ekonomichna teoriya ta pravo* [Bulletin of the National University "Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine". Economic theory and law]*, 1,* 285-294. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_1_32>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
12. Malkov, V. V. (1967). *Sovetskoye zakonodatelstvo o zhalobakh i zayavlenikh* [Soviet legislation on complaints and complaints]. Moscow: Moscow State University. [in Russian].
13. Novikov, V. D., Mytsak, B. N. (2011). Do pytannya zakhystu prav ta zakonnykh interesiv hromadyan [On the issue of protection of the rights and legitimate interests of citizens]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava* [Scientific notes of Lviv University of Business and Law] <http://irbis-nbuv.gov.ua/ Nzlubp_2011_6_37.pdf>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
14. Novoselov, V. I. (1976). *Pravovoye polozheniye grazhdan v sovetskom gosudarstvennom upravlenii* [The legal status of citizens in Soviet public administration]. Saratov: SSU. [in Russian].
15. Ministerstvo yustytsiyi Ukrayiny (2020) [Ministry of Justice of Ukraine (2020)]. *Pravo na dostup do informatsiyi yak element pravovoho statusu osoby* [The right to access information as an element of a person's legal status] <https://minjust.gov.ua/m/str_40016>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
16. Povoroznyu, M. I. (2017). Administratyvnyy pozov u systemi zasobiv zakhystu prav hromadyanyna u sferi publichno-pravovykh vidnosyn [Administrative lawsuit in the system of means of protection of civil rights in the field of public law relations]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* [Journal of Kyiv University of Law]*, 3*, 137-145. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2017_3_31>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
17. *Zakon pro dostup do publichnoyi informatsiyi, 2011* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Law on Access to Public Information, 2011 (Verkhovna Rada of Ukraine)] *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
18. *Zakon pro zvernennya hromadyan, 1996* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Citizens' Appeals, 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
19. Remnev, V. I. (1964). *Pravo zhaloby v SRSR* [The right of complaint to the SRAC]. Moscow: Legal literature. [in Russian].
20. Sobol, V. A. (2014). Zvernennya hromadyan yak mekhanizm vzayemodiyi derzhavy ta suspilstva: *avtoreferat dysertatsiyi na zdobuttya naukovoho stupenya kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnya* [Citizens' appeal as a mechanism of interaction between the state and society: dissertation abstract for the degree of Candidate of Sciences in Public Administration]. Kyiv: National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. [in Ukrainian].
21. Tsyhanov, O. H. (2016). Administratyvne oskarzhennya yak vazhlyvyy zasib zabezpechennya zakonnosti pry nadanni administratyvnykh posluh u sferi pravookhoronnoyi diyalnosti [Administrative appeal as an important means of ensuring legality in the provision of administrative services in the field of law enforcement]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E. O. Didorenka* [Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after EA Didorenko]*, 1*, 207-216 <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2016_1_24>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
22. Tsymbalyuk, V. S., Kisilevych, K. O. (2017). Zvernennya hromadyan yak vazhlyva skladova zakhystu prav i svobod lyudyny i hromadyanyna v Ukrayini [Citizens' appeals as an important component of protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine]. *Molodyy vchenyy* [A young scientist]*, 5.1 (45.1)*, 149-154. <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/37.pdf>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].
23. Chub, O. O. (2005). *Konstytutsiyne pravo hromadyan na uchast v upravlinni derzhavnymy spravamy* [The constitutional right of citizens to participate in the management of state affairs]. Kharkiv: Odisey
24. Shapiro, V. S. (2012). Osoblyvosti pravovoho rehulyuvannya prava hromadyanyna Ukrayiny na zvernennya [Features of legal regulation of the right of a citizen of Ukraine to appeal]. *Forum prava* [Law Forum]*, 4*, 1034-1043. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_173>. (2020, May, 14). [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.12

Oleksandr Zhuravel
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-6830-150X
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine

INSTITUTE OF IMPLEMENTATION OF CITIZENS RIGHTS FOR SELF-DEFENSE IN THE INTERSECTORAL PARADIGM OF FOREIGN COUNTRIES

Олександр Журавель
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна

ІНСТИТУТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА САМОЗАХИСТ В МІЖГАЛУЗЕВІЙ ПАРАДИГМІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

The article deals with the foreign experience of public and legal support for the realization of the right of citizens for self-defense and the features of the institute of realization of this right in the intersectoral paradigm of foreign countries. The role of the state in guaranteeing everyone the right to self-defense, taking into account the positive foreign practice, is determined. The necessity of streamlining the terminology of self-defense, distinguishing this term from such as "self-help", "self-protection", "protection of private interests", "self-restoration of violated rights", "prevention of violation", is emphasized. Considering that the foreign practice of public-law support for the realization of citizens' right to self-defense in many scientific works is studied unilaterally, the possibility of further use of its positive features in Ukraine is substantiated.
Keywords: foreign experience, self-defense, realization of the right to self-defense, public-legal support, legislation, role of the state, improvement.

Вступ. Природне і невід'ємне право на самозахист становить найважливіший компонент комплексної багатопланової системи захисту прав і свобод людини і громадянина, становлення якої було покладено прийняттям в 1996 р. Конституції України. Одночасно це право можна розглядати як самостійний міжгалузевий правовий інститут, норми якого розкривають зміст, способи та засоби його реалізації. Основу цього важливого для кожної людини права становить закріплені у ч. 5 ст. 55 та ст. 27 Конституції України положення, згідно яких особа має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань, а також те, що кожний має право захищати життя і здоров'я (як своє, так і інших осіб) від протиправних посягань.

Важлива роль у забезпеченні реалізації права громадян на самозахист усіма не забороненими методами належить державі, як основному гаранту встановлення загальнообов'язкових стандартів поведінки суб'єктів в типових та екстремальних ситуаціях, організації контролю та нагляду за дотриманням законодавства у згаданій сфері, регламентації норм, механізмів і процедур самозахисту тощо. Проте, як свідчить практика, коли влада не в змозі в силу різних обставин здійснити функцію із захисту прав громадян, за громадянами закріплено право самостійно захищати власні права і свободи усіма способами, не забороненими законом.

Неможливість повноцінної реалізації на практиці конституційного права людини на самозахист прав, свобод та її законних інтересів викликає необхідність звернення до позитивного зарубіжного досвіду.

Стан дослідження проблеми. Попри велику кількість виконаних українськими вченими досліджень проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на самозахист (варто згадати роботи В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю. П. Битяка, А.С. Васильєва,

І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, В.В. Костицького, О.В. Кохановської, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.Ф.Фрицького, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.С. Юніна та ін. вчених), закордонна практика особливостей застосування на практиці такого важливого для кожної людини права в них розглядається однобічно, переважно в межах констатації позитивних досягнень та без обґрунтування можливостей подальшого використання її надбань в Україні.

Разом з тим, абсолютно невірною є практика механічного перенесення навіть позитивного досвіду будь-якої країни у вітчизняні умови забезпечення прав і свобод громадян. Мінімізація виникнення ризиків негативних наслідків необґрунтованого перенесення зарубіжного досвіду забезпечення повноцінної реалізації права громадян на самозахист в нашу практику переконує в доцільності дотримання певних умов його вивчення, оцінки та використання, що полягає у проведенні всебічного аналізу законодавства провідних країн, досвід яких передбачається застосувати; аналізі правових основ діяльності публічної адміністрації України у сфері захисту прав і свобод громадян і тих країн, досвід яких вивчається з метою подальшого використання; проведення аксіологічного аналізу наявного досвіду: визначення, наскільки він актуальний в конкретній ситуації, чи відповідає загальній концепції розвитку системи забезпечення права громадян на самозахист; прогнозування, наскільки конкретний зарубіжний досвід може бути ефективним в частині реалізації права громадян на самозахист, і за яких умов (правових, організаційних, матеріально-технічних, кадрових та ін.); теоретичне обґрунтування необхідності і послідовності впровадження зарубіжного досвіду тощо.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її мета, що полягає у необхідності вивчення зарубіжної практики публічно-правового забезпечення реалізації права громадян на самозахист для подальшого використання її позитивних надбань в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Безперечно врахувати всі аспекти адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на самозахист в інших країнах складно і неможливо, проте наразі в світі склалися та ефективно функціонують декілька моделей ефективного розв’язання цієї проблеми та повноцінної реалізації громадянами такого права на практиці.

Не зважаючи на широку підтримку забезпечення права кожного громадянина на самозахист, при цьому в різних галузевих напрямах, у міжнародних нормативних документів, безпосередню реалізацію таке право знаходить в національних правових системах кожної окремо взятої країни, беручи початок у конституційних нормах. Водночас прямого закріплення у конституційному законодавстві більшості зарубіжних держав, на відміну від України, майже не існує. Проте особливість конституційної регламентації права громадян на самозахист багатьох країн полягає у регулюванні його окремих галузевих напрямів, як-то права на страйк, публічні протести, збройний опір тощо. Виключення складають Конституції Арменії, Азербайджану, Молдови та Португалії, інші країни конституційно регламентують права, які можуть бути використані людиною в цілях самозахисту.

Так, наприклад, більшість конституцій провідних європейських країн (Німеччини (стаття 9), Італії (статті 18 і 39), Іспанії (статті 7, 22, 28), Швейцарії (статті 23, 28), Японії (стаття 21), Греції (статті 12, 23), Данії (стаття 78), Бельгії (стаття 27) та інші регламентують право на об’єднання в асоціації, спілки, товариства, в тому числі профспілки. В конституціях інших країн можна зустріти нормативне закріплення права на страйк (Італія, Іспанія, Бразилія, Азербайджан), на публічне висловлювання думки шляхом проведення мирних заходів (Німеччина, Італія, Швейцарія, Японія, Грузія та ін.), на звернення до суб’єктів владних повноважень, зокрема до органів державної влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб (Данія, Австрія, Бразилія), на судовий захист своїх прав, свобод і законних інтересів тощо.

Конституції названих країн безумовно не закріплюють особливості реалізації права громадян на самозахист, а лише визначають загальні (вихідні) засади його застосування. Як бачимо, кожна країна робить власний акцент на забезпечення реалізації права громадян на самозахист або через традиційні засоби необхідної оборони та крайньої необхідності, або через звернення до органів державної влади чи місцевого самоврядування, або через публічні заходи, протести, мітинги, демонстрації, страйки тощо.

Законодавчий рівень правової регламентації права громадян на самозахист у більшості країн є основним та почав формуватися ще на початку XX ст. Наприклад, в Німеччині ще у 1919 році було закріплено конституційне право на звернення зі скаргами та клопотаннями до органів державної влади, у Великій Британії у 1927 році було прийнято Закон про трудові конфлікти і професійні союзи, а також у 1936 році Акт про підтримання публічного порядку, яким було урегульовано право на організацію мирних публічних заходів[1].

Франція так само одна з перших країн, разом із Німеччиною та Великою Британією, офіційно закріпила в основному законі право на самозахист, проголосивши, що «кожна людина може захищати свої права та свої інтереси за допомогою профспілкової організації та приєднатися до профспілки за власним вибором».

Німецьке законодавство у напрямі забезпечення реалізації права кожної людини на самозахист почало розвиватися ще у XIX сторіччі, беручи свій початок в Германському цивільному уложенні, в якому окремий 6 розділ був присвячений саме інституту самозахисту. Особливістю тодішніх положень німецького інституту про самозахист було намагання законодавця відмежувати самозахист в формі необхідної оборони, крайньої необхідності і самодопомоги, а також детально регламентувати самозахист в різних проявах реалізації цього права.

Інститут самозахисту в німецькому праві достатньо розвинутий, в ньому проводиться чітка відмінність між самозахистом у формі необхідної оборони і крайньою необхідності та самодопомогою. Німецьке законодавство містить поняття «термінова допомога», яка здійснюється в межах «швидкісного процесу», однак не має ґрунтовного розгляду справи, а його результатом є спеціальне судове розпорядження «про забезпечення вимог сторони». Відсутність на практиці в сучасній Німеччині фактів «самодопомоги» говорить про ефективність діяльності судових органів, «швидкісний процес» розгляду спорів та можливість отримати судову допомогу практично в будь-який «день і час», навіть у вихідні. І ця обставина дає змогу особі, право якої порушено, не застосовувати безпосередні дії фактичного порядку, тобто «самодопомогу»[2].

На відміну від Франції та Німеччини у країнах англосаксонської правової системи право на самозахист традиційно регулюється в межах загального права, при цьому, значна кількість норм, що визначають порядок і умови застосування самозахисту, міститься в прецедентах – тобто в рішеннях, винесених судом за конкретними справами. Деякі правила, що визначають порядок та особливості здійснення громадянами самозахисту, також отримали своє відображення у законах.

Загалом в країнах англосаксонської правової системи, норми, що регулюють самозахист містять правила, які були сформульовані багато десятиліть (і навіть століть) тому. Зокрема, цілий ряд прецедентів 16-19 століть продовжують залишатися чинними і донині складають основу регулювання самозахисту з цілого комплексу теоретичних і практичних питань.

До речі, якщо вітчизняне українське законодавство містить лише декілька термінів, пов'язаних із інститутом самозахисту, такі як «необхідна оборона», «крайня необхідність» та ін., у нормативних документах країн англосаксонської правової системи поширеними є такі усталені поняття, як: self-help («самодопомога»); self-defense («самооборона»); private defense («захист приватних інтересів»); self-redress («самовідновлення порушених прав»); self-preservation («запобігання порушенню») і деякі інші. Необхідність упорядкування термінології самозахисту є нагальним питанням, яке неодноразово піднімалося на практиці.

Спільним для обох правових систем (англосаксонської і романо-германської) у питаннях забезпечення реалізації права громадян на самозахист є те, що названі вище правові конструкції під впливом часу, юридичних колізій, практичних ситуацій та інших чинників утворюються спонтанно та мають формалізований характер, що певною мірою розкриває технологію їх формування[3].

Не зважаючи на різні підходи щодо публічно-правового забезпечення реалізації права громадян на самозахист в різних правових системах та різних країнах, принциповим питанням все ж таки залишається правомірність самозахисту та його відповідні межі. Зарубіжна практика

[1] Черниловский, З.М. (ред.) (1996). *Хрестоматия по всеобщей истории государства и права*. Москва: Гардарика, 328-365.

[2] Батожська, О.В. (2002). Проблема визначення меж самозахисту цивільних прав. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, *18*, 340-344. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2002_18_81>.

[3] Алексеев, С.С. (2001). Юридические конструкции – ключевое звено права. *Цивилистические записки: межвузовский сборник научных трудов*. Москва: Статут, 6.

однозначної відповіді на це питання не дає, хоча можна навести декілька прикладів. Наприклад, американський закон не стільки захищає право на самооборону, скільки дає чітку лінію захисту на суді для того, щоб зрозуміти, наскільки було правомірним використання летальної зброї при самообороні.

В основі законодавства США про необхідну оборону житла лежать дві основні концепції «Castle doctrine» і «Stand your ground». Так, згідно зі звітом Управління законодавчих досліджень штату Коннектикут[1], «castle doctrine» («доктрина фортеці») являє собою ряд правил і принципів, які в тій або іншій формі закріплені в законодавстві сорока шести штатів. Закон, основу якого складає «доктрина фортеці», дозволяє власнику житла (а також іншій особі, яка має законні підстави перебувати в ньому) вживати будь-яких заходів, спрямованих на захист свого житла від неправомірного посягання, включаючи заподіяння смерті тому, хто посягає («deadly force»). При чому власник житла не зобов'язаний ухилятися від застосування сили, навіть якщо така можливість існує. Відповідно, суди штату не визнають злочинною поведінку людини, що чинить опір незаконному проникненню в будинок[2].

У вітчизняній літературі дискутувалося питання про галузеву належність інституту необхідної оборони. Н.Д. Дурманов звернув увагу на деяку галузеву невизначеність норм про необхідну оборону. Він писав, що значення цього інституту ніяким чином не зміниться, якщо норми про необхідну оборону включити, наприклад, в число норм адміністративного права. На його думку, в цілому вчення про обставини, що виключають злочинність діяння, «не обов'язково мають належати кримінальному праву, адже останнє трактує про злочини та покарання, тут же мова йде про одне із правомірних діянь»[3].

Подібними до американських є положення німецького законодавства, відповідно до якого особа не підлягає покаранню, якщо перевищує межі необхідної оборони через замішання, страху чи переляку[4].

Серед багатьох як індивідуальних, так і колективних форм реалізації права громадян на самозахист значна увага в законодавстві інших країн приділяється інституту необхідної оборони. Водночас, законодавство більшості країн містить лише загальне формулювання про те, що необхідна оборона не матиме місце, якщо захист явно не відповідає способу атаки (Чехія, Естонія, Фінляндія, Норвегія, Туреччина, Австрія, Швейцарія, Італія та ін.). В окремих країнах встановлюються ті чи інші межі застосування права необхідної оборони. Наприклад, згідно із законодавством Австралії, не буде вважатися необхідною обороною заподіяння смерті або серйозних травм для захисту власності, запобігання злочинному посяганню або затриманню злочинця. Кримінальний кодекс Республіки Франція забороняє для запобігання тяжкого злочину або проступку проти власності здійснювати навмисне вбивство нападника. В Індії (Кримінальний кодекс Індії 1861 р.) і США (Модельний кримінальний кодекс США 1962 р.) право необхідної оборони включає право заподіяння смерті нападнику при певних тяжких злочинах. При цьому в США в окремих штатах встановлюються особливості та обмеження в застосуванні відповідного права. В цілому, відповідність дій особи при необхідній самообороні характеру протиправного посягання є оціночним поняттям і вирішується судом (присяжними) в залежності від конкретних обставин тієї чи іншої справи, що надалі виключає протиправність і караність дій того, хто захищається, або впливає на кваліфікацію його дій і призначення покарання[5].

Більше того, принципово важливим на сьогодні залишається питання належного законодавчого забезпечення реалізації конституційного права громадян на самозахист. Зокрема, прихильники кодифікованої форми підвищення ефективності застосування правових норм наполягають на необхідності кодифікації юридичних норм, що регулюють самозахист і видання

---

[1] *Connecticut General Assembly*. <http://cga.ct.gov/2012/rpt/2012-R-0172.htm>.

[2] Васильева, О.И. (2017). Конституционное право граждан на самозащиту жилища от неправомерного посягательства: к вопросу о совершенствовании правового регулирования. *Юридическая мысль*, *1*, 98.

[3] Дурманов, Н.Д. (1948). *Понятие преступления*. Москва, 205-206.

[4] Дядюн, К.В. (2014). Право на необходимую оборону: проблемы реализации. *Universum: Экономика и юриспруденция, 5 (6)*. <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/1281>.

[5] Божко, І. Застосування зброї може розцінюватися як необхідна оборона лише у випадках захисту від нападу. <http://attorneys.ua/uk/publications/application-of-weapon-shall-be-deemed-as-justifiable-defense-only-when-protecting-against-assault/>.

єдиного, юридично і логічно цілісного акту – Кодексу самозахисної діяльності. При цьому кодифікації підлягають норми, що регулюють одногалузеві відносини, з метою підвищення ефективності правового регулювання, зручності користування нормативним матеріалом, можливістю цілісного його сприйняття. Прихильники такої стратегії наполягають на необхідності: аналізу наявних правових норм, що забезпечують реалізацію права на самозахист; виявлення ступеня їх ефективності і виявлення недоліків; вироблення шляхів виправлення недоліків, усунення протиріч, неузгодженості в правовому регулюванні самозахисної діяльності; заповнення прогалин у правовому регулюванні самозахисної діяльності шляхом розробки нових правових норм та інститутів; проведення узагальнення, систематизації та об'єднання в єдиний нормативно-правовий акт діючих ефективних правових норм, «вдосконалених» правових норм і нових правових норм.

На думку Д.О. Балашової, створення такого кодексу є актуальною стратегічною і, може бути, навіть національною ідеєю держави, покликаної забезпечити законодавчо закріплене право на захист і безпеку як суспільства в цілому так і окремого громадянина зокрема[1].

До речі, таку необхідність підтримують й інші зарубіжні вчені, які наголошують на тому, що слід закріпити в законодавстві додаткові гарантії реалізації права громадян на самозахист[2]. У зв'язку з проголошенням курсу на побудову правової держави, вказують вчені, назріла необхідність в розробці і прийнятті спеціального закону, в якому були б уніфіковані поняття «необхідна оборона», «крайня необхідність», визначено форми самозахисту права як прояви громадянської ініціативи тощо[3].

Вважаємо, що прийняття законодавчого (можливо навіть кодифікованого) нормативно-правового акту дозволить уніфікувати правове регулювання міжгалузевого інституту самозахисту прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечити однакове застосування цього інституту в різних галузях права України, встановити правові гарантії, які дозволять мінімізувати зловживання при кваліфікації та оцінці фактів самозахисту прав та інтересів громадян правоохоронними органами.

Висновок. Таким чином, як бачимо, в галузевому законодавстві є свої недоробки з питань, що стосуються самозахисту прав, однак галузеві положення складають лише елементи загальноправової концепції самозахисту, яку і необхідно розвивати і приводити до деякого єдиного обґрунтування і закріплення. Ухвалення (або, принаймні, розробка основних положень) закону про самозахист, в якому були б перераховані ознаки дій, які могли б бути кваліфіковані як дії щодо самозахисту, а також чітке визначення меж таких дій, може стати першим кроком в даному напрямку. Другим кроком може стати однакове застосування на практиці вже існуючих законодавчих положень про самозахист, а також дотримання тих рекомендацій, які дає практика в зв'язку з реалізацією поки нечисленних норм про самозахист. Адже саме на практиці виявляються недоробки і протиріччя законодавства, які і необхідно усувати.

Історичний досвід та міжнародна практика свідчить про те, що право на самозахист почало формуватися за допомогою закріплення в міжнародних документах окремих прав, які можуть бути використані людиною як способи самозахисту (право на об'єднання, право на страйк, право на мирні публічні заходи, право на звернення тощо). Як міжнародні документи з прав людини, так і законодавство більшості країн майже не використовують термін «самозахист», проте таку форму захисту прав, свобод і законних інтересів людини обов'язково передбачають, як і відповідні способи та засоби. Галузева юридична практика зарубіжних країн стосовно права на самозахист розвивалася в основному через право на необхідну оборону (або крайню необхідність), тобто як захист від протиправних дій з правом заподіяння шкоди нападаючому і через визнання і закріплення в галузевому законодавстві інших способів самозахисту, таких як право на страйк, мирні публічні заходи тощо.

---

[1] Балашова, Д.О. (2015). Правотворческая стратегия и тактика юридического обеспечения института самозащиты. *Юридическая техника, 9,* 113.

[2] Уздимаева, Н.И. Правовая самозащита – новый комплексный институт в системе российского права. *Cyberleninka.ru*. <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-samozaschita-novyy-kompleksnyy-institut-v-sisteme-rossiyskogo-prava>.

[3] Михайлов, С.М. (2005). *Нормативно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина*: диссертация кандидата юридических наук. Чебоксары, 56.

References:

1. Alekseev, S.S. (2001). Juridicheskie konstrukcii – kljuchevoe zveno prava [Legal constructions are a key link in law]. *Civilisticheskie zapiski: mezhvuzovskij sbornik nauchnyh trudov* [Civilistic Notes: Interuniversity Collection of Scientific Papers]. Moscow: Statut. [in Russian].
2. Balashova, D.O. (2015). Pravotvorcheskaja strategija i taktika juridicheskogo obespechenija instituta samozashhity [Law-making strategy and tactics of legal support for the institution of self-defense]. *Juridicheskaja tehnika* [Legal Technology], *no. 9*, 113. [in Russian].
3. Batozhska, O.V. (2002). Problema vyznachennia mezh samozakhystu tsyvilnykh prav [The problem of defining the limits of self-defense of civil rights]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav* [Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs], *no. 18,* 340-344. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2002_18_81>. [in Ukrainian].
4. Bozhko, I. Zastosuvannia zbroi mozhe roztsiniuvatysia yak neobkhidna oborona lyshe u vypadkakh zakhystu vid napadu [The use of weapons can be considered a necessary defense only in cases of protection against attack]. <http://attorneys.ua/uk/publications/application-of-weapon-shall-be-deemed-as-justifiable-defense-only-when-protecting-against-assault/>. [in Ukrainian].
5. Vasil'eva, O.I. (2017). Konstitucionnoe pravo grazhdan na samozashhitu zhilishha ot nepravomernogo posjagatel'stva: k voprosu o sovershenstvovanii pravovogo regulirovanija [The constitutional right of citizens to self-defense of their homes from unlawful encroachment: on the issue of improving legal regulation]. *Juridicheskaja mysl'* [Legal thought], *no. 1,* 98. [in Russian].
6. Durmanov, N.D. (1948). *Ponjatie prestuplenija* [Crime concept]. Moscow. [in Russian].
7. Djadjun, K.V. (2014). Pravo na neobhodimuju oboronu: problemy realizacii [The right to necessary defense: implementation problems]. *Universum: Jekonomika i jurisprudencija* [Universum: Economics and Law], *no. 5 (6).* <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/1281>. [in Russian].
8. Mihajlov, S.M. (2005). *Normativno-pravovaja zashhita prav i svobod cheloveka i grazhdanina:* dissertacija kandidata juridicheskih nauk [Legal protection of human and civil rights and freedoms: Candidate thesis of legal sciences]. Cheboksary. [in Russian].
9. Uzdimaeva, N.I. Pravovaja samozashhita – novyj kompleksnyj institut v sisteme rossijskogo prava [Legal self-defense – a new comprehensive institution in the system of Russian law]. *Cyberleninka.ru.* <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-samozaschita-novyy-kompleksnyy-institut-v-sisteme-rossiyskogo-prava>. [in Russian].
10. Chernilovskij, Z.M. (ed.) (1996). *Hrestomatija po vseobshhej istorii gosudarstva i prava* [Reader on the General History of State and Law]. Moscow: Gardarika. [in Russian].
11. *Connecticut General Assembly*. <http://cga.ct.gov/2012/rpt/2012-R-0172.htm>. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.13

Borys Kofman, PhD in Law, Meritorious Jurist of Ukraine
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-8121-5190
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine

LEGAL POLICY OF THE STATE IN THE PROVISION OF THE CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS OF THE HUMAN (PERSONALITY) AND CITIZEN: METHODOLOGICAL AND TECHNOLOGICAL ASPECTS

Борис Кофман, к. ю. н., Заслужений юрист України
Інститут законодавства Верховної Ради України

ПРАВОВА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ (ОСОБИСТОСТІ) І ГРОМАДЯНИНА: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ТА ТЕХНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТИ

The article explores the methodological and technological aspects of the legal policy of the state in ensuring the constitutional and legal status of the human (personality) and citizen. It is proved that the essence of the legal policy of the state in the sphere of ensuring the constitutional and legal status of the human (personality) and citizen is understood as its purposeful power activity (the state, its organs and other authorized by the state subjects), aimed at designing, modeling, normalization, normativization, formation, legalization and realization of the constitutional-legal status of the person and the citizen, guarantees of such realization, as well as the development and improvement of such profile status.

It is stated that the legal policy of the state in the sphere of ensuring the constitutional and legal status of the human (personality) and a citizen in the conditions of a democratic rule of law occupies one of the defining places in the systemic complex of its general legal policy – moreover, it plays the role of one of the defining and parametric features of such statehood, acting as its center and determining in the humanistic and humanitarian direction all other types of legal policy of the state.

It is argued that the definition of legal policy in the field of protection of human and individual rights and freedoms can be defined. It is stated that the reasons for the low productivity of the state's legal policy in the field of expertise are a number of factors, which demonstrates the complex and contradictory processes of the corresponding social and legal degradation of the state, society and its members – citizens of the state and other natural persons who are permanently in its territory.

Keywords: legal policy, state legal policy, human rights, protection of human (personality) and citizen's rights, constitutional legal status of the human (personality) and citizen.

Постановка проблеми. В умовах становлення, розвитку та вдосконалення демократичної правової державності, одним з основоположних принципів функціонування якої виступає визнання, легалізація, охорона, захист та гарантування прав і свобод людини (особистості) і громадянина, об'єктивується та зростає роль і значення державної політики у профільній сфері, як владної і телеологічно обґрунтованої діяльності уповноважених органів держави, а також діяльності інституцій громадянського суспільства, скерованих на реалізацію поставлених завдань в сфері захисту (формування, легалізації, функціонування, реалізації, гарантування тощо), –

через виконання функцій держави, що, насамперед, здійснюється через забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина.

Для розуміння особливої важливості ролі і значення правової політики в забезпеченні конституційно-правового статусу людини і громадянина, на нашу думку, треба зробити декілька зауважень методологічного характеру, а саме:

– поява феноменології правової політики носить об'єктивний характер, бо діяльність держави як специфічного суб'єкту публічно-владних відносин детермінується реалізацією її функцій. А це є неможливим без розуміння таких основних напрямів діяльності держави, що формуються лише через постійну, планомірну та перспективну діяльність її інституцій, скеровану на здійснення постійного владного управлінського впливу на фізичних і юридичних осіб, що існують та функціонують на її території, з метою досягнення відповідних настанов держави щодо реалізації її завдань і функцій;

– враховуючи той факт, що держава здійснює свій управлінський вплив на суб'єкти-об'єкти управління через право, правова політика держави, що в своїй сукупності складає системний комплекс організаційних та організаційно-правових форм діяльності держави, її органів та інших уповноважених державою суб'єктів, здійснюється саме через нормативні настанови, що мають владний законодавчий (конституційно-законодавчий) та підзаконний характер;

– сутність правової політики держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина розуміється як її цілеспрямована владна діяльність (тобто, держави, її органів та інших уповноважених державою суб'єктів), що скерована на конструювання, моделювання, нормування, нормативізацію, формування, легалізацію і реалізацію конституційно-правового статусу людини і громадянина, гарантування такої реалізації, а також розвиток і вдосконалення такого профільного статусу;

– правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина в умовах демократичної правової держави займає одне з визначальних місць в системному комплексі її загальної правової політики, більш того, вона відіграє роль однієї з визначально-параметральних ознак такої державності, виступаючи її центром та детермінуючи в гуманістичному та гуманітарному напрямку всі інші види правової політики держави;

– у ідеологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина полягає у реалізації ідеологічних настанов та принципів демократичної правової державності, що базується на історичних і сучасних досягненнях українського конституціоналізму, в межах якого забезпечення і реалізація конституційних прав і свобод, а також виконання конституційних обов'язків людини і громадянина конституційно-правового статусу людини і громадянина виступає основоположним принципом і телеологічною домінантою, що й веде до забезпечення і реалізації відповідного конституційно-правового статусу;

– у функціональному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина повинна бути скерованою не тільки на його дотримання, а й на його організаційне та нормативне супроводження і забезпечення з метою підтримки його стабільності, реальності та практичної реалізуємості, а в перспективі – його розвитку, вдосконалення і при наявності потреби – модернізацію;

– у технологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина міститься, по-перше, в нормативному (конституційному, законодавчому, підзаконному) супроводженні і забезпеченні такого статусу через видання необхідних законів та інших нормативно-правових актів, що витікають з конституційних настанов; по-друге, в діяльнісно-практичній реалізації органами держави та уповноваженими державою суб'єктами конституційно-нормативних засад та нормативно-правових актів профільної спрямованості, що витікають з необхідності забезпечення та реалізації такої політики держави; по-третє, така реалізація здійснюється шляхом реалізації системного комплексу дій організаційного та організаційно-правового характеру уповноваженими органами та іншими суб'єктами, а також дій, що реалізують дискреційні повноваження органів держави та посадових і службових осіб таких органів в профільній сфері;

– у методологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина міститься в дотриманні, розвитку, вдосконаленні та модернізації юридичних форм державної діяльності, а також

у вдосконаленні соціальних форм діяльності недержавних суб'єктів, що уповноважені державою в цій сфері (в нашому випадку це інституції громадянського суспільства) через корегування відповідних стратегічних і тактичних задач, завдань і функцій держави і підвищення рівня їх нормативно-правового супроводження і забезпечення;

– у праксеологічному розумінні правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина проявляється у відповідній діяльності уповноважених суб'єктів, включаючи насамперед діяльність органів держави, щодо дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також виконання ним конституційно-правових обов'язків, що в сукупності складають шуканий конституційно-правовий статус;

– правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина займає особливе місце в правовій політиці держави, бо саме захист прав і свобод людини і громадянина, що виступає її центрально-визначальною та домінуючою ланкою, – фактично трансформує її в конституційно-правову (конституційну) політику. Наведений аргумент детермінується низкою факторів: по-перше, саме сучасне конституційне право демократичної правової держави регламентує і регулює найбільш важливі відносини, що виникають між людиною, суспільством і державою; по-друге, можливість захисту особистості заходами конституційної політики є не тільки досить перспективною, а й належною, оптимальною, повсякденною та перспективною формою захисту, що базується на досягненнях національного і глобального конституціоналізму; по-третє, захист особистості заходами конституційної політики є проблемою, що маловивчена вітчизняною юридичною наукою; по-четверте, треба розуміти, що конституційна політика не обмежується лише рамками Основного Закону України, хоча і спирається на нього – ця політика: а) звернена до індивідуальних, групових, колективних аттитюдів, потреб, устремлінь інтересів особистості екзистенційного характеру (екзистенційний критерій. – Авт.); б) вона відображена правовими способами і засобами (нормативний критерій. – Авт.); в) демонструє найбільш оптимальні організаційні та організаційно-правові шляхи захисту прав і свобод, створює умови для цього, максимально використовуючи норми Конституції держави через створення відповідного профільного механізму (управлінсько-технологічний критерій. – Авт.); г) показує в той же час перспективи її розвитку, вдосконалення, модернізації (проспективний критерій. – Авт.); г') визначає недоліки і прагне їх усунути, нівелювати, нейтралізувати (коригуючий критерій. – Авт.).

Сукупність наведених вище зауважень методологічного характеру не тільки підкреслює наукову актуальність досліджуваної проблематики, а й робить її праксеологічно обґрунтованою та своєчасною у своєму конотаційному вимірюванні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Не дивлячись на розуміння об'єктивного характеру правової політики держави, її проблематика актуалізувалась та доктринально оформилась тільки в дореволюційний час. Її феноменологія привертала увагу відомих російських юристів (М.М. Коркунов, Б.А. Кістяківський, С.А. Муромцев, П.І. Новгородцев, Л.І. Петражицький, Г.Ф. Шершеневич), які оцінювали правову політику, головним чином, все ж однобоко, як науку, спрямовану на вдосконалення права, законодавства і не розглядали її суттєвий вплив власне на організацію діяльності і функціонування державно-правових інститутів.

Однак історичний час всебічного, комплексного вивчення правової політики держави припав на другу половину XX – початок XXI ст. До цієї проблеми звертаються відомі сучасні російські вчені (С.С. Алексєєв, В.М. Кудрявцев, М.І. Матузов, О.В. Малько, В.М. Сирих)[1]. Існують кваліфікаційні роботи, що присвячено правовій політиці. Так, в дисертаційному дослідженні М.В. Федорова (першої по суті кваліфікаційної роботі) розглядається виникнення концепції правової політики і наукова основа її рішення, зміст і деякі методологічні принципи соціалістичної правової політики, теоретичні основи і практичне вирішення актуальних проблем правової політики; дисертація А.П. Коробової присвячена дослідженню поняття, форм реалізації,

[1] Див.: Алексеев, С.С. (1995). *Основы правовой политики России*: курс лекций. Москва; Кудрявцев, В.Н. (1978). Юридическая политика. *Право и правоведение*. Москва; Малько, А.В., Шундиков, К.В. (2003). *Цели и средства в праве и правовой политике*. Саратов; Сырых, В.М. (ред.) (2002). Правовая политика современного демократического государства. *Социология права*. Москва, 128; Матузов, Н.И., Малько А.В. (ред.) (2003). *Российская правовая политика*: курс лекций. Москва.

пріоритетам правової політики в сучасній Росії; в кваліфікаційної роботі В.В. Субочева аналізується правова політика в сфері лобізму; докторська дисертації Н.В. Ісакова присвячена в цілому правовій політиці в сучасній Росії[1].

У вітчизняній науковій літературі окреслені проблеми більшою чи меншою мірою розглянуто у працях переважно теоретиків права, серед яких праці С. Бобровник, А. Зайця, М. Кельмана, В. Ковальчука, А. Колодія, О. Котухи, Н. Оніщенко, В. Опришка, Ю. Оборотова, М. Панова, О. Панченко, С. Рабіновича, П. Рабіновича, О. Скакун, О. Скрипнюка, В. Селіванова, С. Сливки, Ю. Шемшученка, О. Ющика та ін. В 2014 році в Україні однією з перших кваліфікаційних робіт по досліджуваній проблематиці стала кандидатська дисертація Руданецької О.С. на тему «Правова політика держави в умовах трансформації суспільства: теоретико-правовий аспект»[2]. Разом з тим, ґрунтовний аналіз праць відомих учених-правознавців дає підстави констатувати відсутність єдності в підходах щодо розуміння природи, ролі і місця правової політики держави в житті сучасного українського суспільства, а також в формуванні, нормативній стабілізації, охороні і захисті конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина в державі.

Тому, **темою цієї статті** є дослідження методологічних та технологічних аспектів правової політики держави у забезпеченні конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивація та актуалізація феноменології і проблематики правової політики держави в сучасний період детермінована, з одного боку, універсальними тенденціями правової глобалізації, що суттєво впливають на модифікацію феномену державного суверенітету, в контекстуалізації його звуження на користь загальних питань існування людської цивілізації, що вирішуються в межах міжнародного співтовариства; а з іншого – складними соціально-економічними, державно-правовими та політичними трансформаціями, що пов'язані з державотворчими і правотворчими процесами, які відбуваються в Україні з періоду набуття нею державної незалежності у кінці минулого століття і тисячоліття і суперечливими процесами становлення і затвердження демократичної правової державності, а також необхідністю її захисту від військової агресії з боку РФ, що виникли та продовжуються на початку нового століття і тисячоліття.

Є загальновідомим, що трансформаційні зміни досягаються тільки шляхом системних реформ, потребуючи не тільки активної участі в них громадян нашої держави, але й відповідних обмежень їх добробуту. Разом з тим, не дивлячись на ці складні обставини, правова політика держави покликана показати не тільки свою значимість та ефективність як фактору формування правової державності, а й особливе значення її гуманістичного напряму – визнання, легалізацію, дотримання, охорону, захист, реалізацію і гарантування прав і свобод людини (особистості) і громадянина з боку держави, що виступають невід'ємною та домінуючою частиною такої її політики, що у підсумку надає їй реальність, дієвість та ефективність.

Більш того, вважаємо, що сам факт появи політики держави в сфері захисту прав і свобод людини (особистості) і громадянина у вигляді конституційної правової політики з могутнім гуманістично-гуманітарним сегментом, свідчить не тільки про розробку і застосування нових підходів юридичного та соціального характеру в сучасному державно організованому суспільстві, а й про визнання пріоритету прав людини перед правами держави. Звідси, недарма процес гуманізації права стає не тільки об'єктивною і невід'ємною вимогою сучасного національно-державного і міжнародного розвитку, а й процесом, що відіграє суттєву роль і особливу значимість для існування, функціонування і розвитку конкретної особистості. Бо тільки правова політика держави, що здійснюється на засадах гуманізації права, може бути здійсненою за умов, що її зміст і телеологічні

[1] Див.: Федоров, Н.В. (1985). *Правовая политика Советского государства (вопросы истории, теории, практики):* автореферат диссертации кандидата юридических наук. Москва; Коробова, А.П. (2000). *Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России*: автореферат диссертации кандидата юридических наук. Саратов; Субочев, В.В. (2002). *Правовая политика современной России в сфере лоббизма: теоретические проблемы*: автореферат диссертации кандидата юридических наук. Саратов; Исаков, Н.В. (2004). Правовая политика в современной России: автореферат диссертации доктора юридических наук. Саратов.

[2] Руданецька, О.С. (2014). *Правова політика держави в умовах трансформації суспільства: теоретико-правовий аспект:* автореферат дисертації кандидата юридичних наук. Львів.

домінанти скеровані на створення умов для ефективного захисту прав і свобод людини (особистості) і громадянина.

Отже, дефініцію профільної правової політики в сфері захисту прав і свобод людини (особистості) і громадянина можна визначити, по-перше, як політику держави в сфері права (функціонально-нормативний критерій. – Авт.); по-друге, як таку, що здійснюється державою та уповноваженими нею суб'єктами (зокрема, інституціями громадянського суспільства) за допомогою права, його приписів і настанов (діяльнісно-нормативний критерій. – Авт.); по-третє, як таку, що є спрямованою на підвищення ефективності захисту прав і свобод особистості (телеологічно-вдосконалювальний критерій. – Авт.).

Якщо з першими двома наведеними критеріями можна погодитись в контекстуалізації їх статико-динамічних властивостей, то третій критерій, спрямований на підвищення ефективності захисту прав і свобод особистості в умовах трансформаційних змін в державі характеризується низькими показниками прояву, він фактично є нівельований та не працює належним чином. Причому, це відбувається не дивлячись на діючі в державі Конституцію України та закони України, тобто, на наявність та функціонування системи законодавства, наявність та функціонування судової системи, що на практиці оцінює ефективність дії такої системи та її практичну спроможність належної регламентації та регулювання суспільних відносин в сфері захисту прав, а також існування та функціонування системи органів законодавчої і виконавчої влад, перша з яких займаючись законопроектною діяльністю видає на основі Конституції держави законодавчі акти, а друга – займається, по-перше, нормо(право) застосуванням законодавчих актів; по-друге, видає на їх виконання та, по-третє, у порядку, передбаченому неї, підзаконні нормативно-правові акти. Отже, можна констатувати, що на основі наведених належних і формально обумовлених і забезпечених дій держави в законодавчій сфері створено всі умови для формування, функціонування та реалізації її правової політики щодо захисту прав і свобод людини (особистості) і громадянина. Але, на жаль, цього в належній мірі не здійснюється.

На наш погляд, причинами низької продуктивності правової політики держави в профільній сфері виступає низка факторів, що демонструє складні і суперечливі процеси відповідної соціально-правової деградації держави, суспільства та її членів – громадян держави та інших фізичних осіб, що правомірно постійно знаходяться на її території.

По-перше, це фактор відсутності політичної волі у публічної влади щодо створення ефективної правової політики в сфері захисту прав і свобод людини (особистості) – її позитивні управлінські імпульси в цьому напрямі заблоковано системними явищами бюрократизму і корупції, що є характерними рисами для сучасних юридичних форм реалізації державної діяльності взагалі, і в гуманітарній сфері зокрема, бо містять в собі негативний потенціал щодо існування і розвитку гуманістичної складової сучасної державності. Вирішення цієї проблеми бачиться в суттєвому підвищенні ролі публічної влади та інституцій громадянського суспільства не тільки у викоренені зазначених негативних явищ, а й в якісному оновленні управлінської ланки кадровим складом, що є носієм нової демократичної ідеології та нових сучасних знань про управління суспільством і державою.

По-друге, це фактор правового нігілізму, що панує в суспільстві та є співрозмірним явищем пасивності публічної влади в профільній сфері. Саме він призводять до негативного відношення до права членів суспільства, їх груп і асоціацій, а у підсумку, – і конкретної особистості, яка нехтує приписами правових норм, завдяки їх поверхневим знанням, – і звідси, їх відвертим невиконанням або їх неналежними дотриманням і реалізацією в повному обсязі. Вирішення цієї проблеми бачиться в трансформації державного підходу до формування систем правового виховання і правової культури населення, причому домінуючою метою в цій складній роботі буде не досягнення загального ефекту, а розвиток ефективних нових форм виховання та конструктивного нормативного впливу, що мають індивідуальну спрямованість.

По-третє, наведені процеси детерміновані та обтяжуються фактором відсутності в державі національної ідеї, невід'ємною складовою частиною якої є стратегічні завдання щодо побудови демократичної правової держави, які, своєю чергою, дають: а) чітке розуміння стратегічних напрямів формування правової політики держави у профільній та інших важливих сферах державного розвитку в ординарних та екстраординарних умовах існування державності *через*; б) формування та наповнення конкретним телеологічно-діяльнісним змістом відповідних функцій держави і *розробку*; в) діяльнісно-реалізаційного змісту таких функцій через нормопроектування,

нормування, нормативізацію, процесуалізацію, легалізацію і реалізацію, а також гарантування такої реалізації відповідних суспільних відносин, скерованих на формування і реалізацію відповідної правової політики («дорожньої карти дій») держави в сфері захисту прав і свобод людини (особистості). Вирішення цієї проблеми бачиться у завершенні та нормативній формалізації складних процесів формування національної ідеї, в рамках якої повинні знайти своє телеологічне та функціонально-діяльнісне оформлення процеси державотворення і національного правотворення, що обумовлюють та стимулюють формування і розвиток загальної правової політики держави, в тому числі й в профільній сфері.

По-четверте, негативний стан справ, що склався в профільній сфері правової політики держави свідчить про наявність фактор відсутності системного підходу в цій важливій справі, що на практиці деструктивно впливає на потенційні можливості появи і зростання ефективності такої політики, причому як в масштабі всього суспільства, так й по відношенню до конкретної людини (особистості). Вирішення цієї проблеми, що об'єктивуються як мегазавдання, на нашу думку, лежить у виробленні та створенні єдиної модальності щодо розуміння змістовного і логістичного наповнення діяльності органів держави через призму захисту прав і свобод людини (особистості) і громадянина, що у підсумку, – надає нам супроводження і забезпечення відповідного ланцюжка організаційних та організаційно-правових дій (заходів) – розробки, формування, складання, легалізації, реалізації, виконання, дотримання, гарантування, перспективного розвитку і вдосконалення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина. На слушну думку Р.В. Чорнолуцького, такий процес повинен охоплюватись і обмежуватись не тільки нормопроектною діяльністю всіх органів держави, а й формуванням єдиного оптимального висновку щодо її «процесуально-технологічного наповнення» за рахунок здійснення відповідних заходів, що забезпечать її належну процесуально-стадійну основу, встановлюючи відповідну парадигмальність – тим більш, що це вже знайшло своє обґрунтування та апробацію в конституційному праві України – але за рахунок побудови відповідного чіткого та детермінованого процесуально-технологічного ланцюжка, кожний елемент якого повинен включати відповідні мезо- та мікрозавдання щодо його конституційно-правового супроводження і практичної реалізації[1].

Тобто, мова йде не тільки про конкретизацію та деталізацію діяльності органів держави та інших уповноважених нею суб'єктів в сфері захисту прав людини (особистості) і громадянина, скільки її модернізацію через розробку, формування і реалізацію відповідної правової політики в сфері захисту відповідного конституційно-правового статусу людини (особистості). Нам бачиться такий підхід у більш широкому методологічному та прикладному розумінні, – для створення повноцінної та ефективної правової політики в профільній сфері треба здійснювати пошук резервів в праві, що є сьогодні неактивізованими (наприклад, за рахунок соціальної активності громадян та інституцій громадянського суспільства; внутрішніх управлінських резервів органів держави і органів місцевого самоврядування; модернізації підходів до більш активного залучення громадян, їх асоціацій, в тому числі й політичних партій, професійних спілок до управління державою та локальним соціумом; застосування нових форм демократичної участі громадян та членів територіальних громад в організації державного і локального життя через вирішення питань не тільки через референдарну демократію, а й з застосуванням можливостей партисипаторної, деліберативної, агрегативної, агональної форм демократії тощо), та організовувати їх аналіз, розробку та застосування. Стверджуючи про високу продуктивність такого підходу, дослідник О.Ю. Рибаков пропонує діяти шляхом виявлення гуманістичного потенціалу норм різних галузей права, при цьому встановлюючи, витягуючи все позитивне, що може служити захисту прав і свобод особистості. Свій підхід зазначений автор обґрунтовує тим, що види правової політики (конституційна, кримінально-правова, цивільно-правова і т. д.) базуються на галузях права і покликані здійснити комплексне міжгалузеве ініціювання позитивного потенціалу національного права з метою підвищення ефективності захисту прав і свобод особистості[2], а звідси, – й захисту її конституційно-правового статусу.

---

[1] Чорнолуцький, Р. (2017). Нормопроектування в конституційному праві України: парадигма процесуально-стадійного забезпечення актуальних питань. *Evropsky politicky a pravni diskurz, vol. 4, iss. 2,* 55. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2017_4_2_10>.

[2] Рыбаков, О.Ю. (2004). Правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности: основные проблемы исследования. *Cyberleninka.ru*. <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-politika-v-sfere-zaschity-prav-i-svobod-lichnosti-osnovnye-problemy-issledovaniya>.

У наведених характеристиках причин низької продуктивності правової політики держави в сфері захисту конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина міститься суттєва технологічна складова, визначення і дотримання якої, на нашу думку, може вплинути на нейтралізацію негативних явищ, що її сьогодні характеризують. Так, для рівня нормопроектної діяльності, що веде до нормативізації і забезпечення законодавчого регулювання певної сфери суспільних відносин та, у широкому розумінні, проводиться з метою встановлення якісних та кількісних показників нормативного забезпечення певних сфер суспільних відносин, наявності прогалин та колізій у законодавчому забезпеченні відповідної сфери, а відносно до феноменології правової політики будь-якої сфери, – визначає її основні напрями, пріоритети, принципи, суб'єктний і предметно-об'єктний склад, а також організаційні і організаційно-правові форми її реалізації, можна запропонувати технологічний підхід дослідниці Н. Розенфельд, що у цьому процесі, в контексті розуміння побудови відповідної парадигми дій, виокремлює декілька етапів:

– на першому етапі окреслюється коло суспільних відносин, які входять у сферу відносин щодо законодавчого покриття якої треба провести нормопроектування;

– під час другого етапу визначаються всі закони, які регламентують суспільні відносини в межах визначеного об'єкту правового регулювання, виявляються і фіксуються предмети правового регулювання кожного з таких законів з метою запобігання виникнення колізій;

– на третьому етапі шляхом розробки проекту закону на поле наявних соціальних відносин виявляється відповідність законодавчого регулювання суспільних відносин;

– на четвертому етапі визначаються групи суспільних відносин, законодавча регламентація яких в проекті в межах досліджуваного напряму є відсутньою, визначається так званий «дефіцит закону» (відсутність законодавчого забезпечення регулювання об'єктивно існуючих суспільних відносин).

– на п'ятому етапі визначаються групи соціальних відносин, регламентування яких в проекті в межах досліджуваного напряму дублюється кількома законами, визначається «профіцит закону» (наявність неодноразового законодавчого регламентування об'єктивно існуючих суспільних відносин)[1].

Вважаємо, що застосування такого чіткого процедурно-технологічного підходу до нормопроектної діяльності відносно законодавчого забезпечення формування, розробки або вдосконалення правової політики держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина, – стане гарантією її належного нормативно-правового і процесуального формування, супроводження і забезпечення.

Разом з тим, вважаємо, що такий методологічний і одночасно технологічний підхід, що формує відповідну модальність нормопроектної діяльності в конституційному праві України, можна застосувати до будь-якої форми, що використовується в процесі формування і реалізації правової політики держави в профільній сфері, – причому, застосовуючи будь-яку стадію такої модальності, у залежності від наведеної форми, що використовується законодавцем – нормо(законо)проектування, прийняття нового закону, внесення змін та доповнень до вже чинних законів, скасування законодавчого акту з метою прийняття нового закону. Отже, на нашу думку, тут оптимальне значення має відповідна управлінсько-нормативна парадигма, яка знаходить своє теоретичне та праксеологічне втілення в формуванні відповідного управлінсько-процесуального ланцюжка і базується на ньому. Вона запропонована Р.В. Чорнолуцьким і може бути виражена наступним чином:

А) «об'єктивація нормопроектної діяльності. –

Б) актуалізація нормопроектної діяльності. –

В) конституціоналізація (нормативізація) нормопроектної діяльності. –

Г) легалізація нормопроектної діяльності. –

Г') процесуалізація нормопроектної діяльності. –

Д) конституційно-правове забезпечення нормопроектної діяльності».

При цьому необхідно розуміти, що кожний з елементів цього ланцюжка має своє обґрунтування, більш того, він володіє відповідною онтологічною, гносеологічною та аксіологічною

[1] Розенфельд, Н. (2009). *Коротка методика юридичного аналізу ефективності застосування законодавства.* Київ: Юстиніан, 15.

складовими, які можна визначити та зафіксувати[1], – більш того, будь-яка стадія цього ланцюжка у своїй діяльнісно-змістовній характеристиці і процесуально-процедурному супроводженню і забезпеченні відповідає стадійній характеристиці формування правової політики держави в профільній сфері захисту прав і свобод людини (особистості), що фактично скерована на моделювання, забезпечення збереження, стабілізацію, реалізацію, подальшу легітимізацію, розширення та вдосконалення правового статусу людини (особистості) та громадянина через практичну реалізацію такої політики в контекстуалізації нормативного (конституційного, законодавчого) супроводження та забезпечення такого статусу.

У цьому контексті актуалізуються процеси визначення найбільш ефективних напрямів правової політики держави в профільній сфері, що можуть забезпечити вирішення її наведених стратегічних задач.

Процес такого визначення, на нашу думку, напряму пов'язаний не тільки з формуванням, функціональним потенціалом та нормативно-організаційною спроможністю механізмів і чинників захисту прав і свобод особистості в правовій політиці держави, а й з теоретичним обґрунтуванням захисту прав і свобод людини (особистості), як пріоритетного напряму такої правової політики, що логічно і напряму веде до стабілізації та захисту її конституційно-правового статусу. Тому, для досягнення зазначеної мети доцільно вирішити такі завдання:

– методологічно і теоретично обґрунтувати характеристику правової політики як універсального, ефективного, конотаційного і наративного методу захисту прав і свобод людини (особистості) (доктринальний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– структурувати загальну правову політику держави через призму захисту прав і свобод людини (особистості), що не тільки дозволить їй в цілому виступати як спосіб захисту прав і свобод людини (особистості), а й кожна з її складових буде скерована на організацію та реалізацію такого захисту (структурний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– сформувати такі форми правової політики, причому не тільки на основі галузевого підходу, а й з врахуванням системно-комплексного і міжгалузевого підходів, – що містять суттєвий гуманістичний потенціал та позитивно впливають на створення умов ефективного захисту прав і свобод людини (особистості) (організаційно-формалізуючий фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– проаналізувати види правової політики з визначенням їх основних пріоритетів в сфері юридичного захисту прав і свобод людини (особистості) в контекстуалізації посилення процесів модернізації юридичних форм державної діяльності (телеологічний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– визначити і розкрити юридичне і соціальне значення Конституції як основи для захисту прав і свобод людини (особистості) через формування відповідних механізмів профільного захисту, що витікають безпосередньо з Основного Закону держави (нормативно-імперативний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– визначити і розкрити особливе значення настанов правової політики в державі щодо спрямування напрямів нормопроектної діяльності її органів, та уповноважених нею суб'єктів, в сфері захисту прав і свобод людини (особистості) на реалізацію функцій держави в профільній сфері з можливістю необхідності її оперативного корегуванням, в залежності від ординарних та екстраординарних умов функціонування державності (технологічно-корегувальний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– визначити і встановити систему телеологічних домінант і визначити принципи конституційно-правової політики держави (включаючи політику діяльності уповноважених нею суб'єктів) в здійсненні і реалізації прав і свобод людини (особистості), їх захисті, охороні, гарантуванні їх реалізації, – в контекстуалізації існування, функціонування та реалізації конституційно-правового статусу людини (телеологічно-засадничій фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– визначити і встановити визначальну роль правової політики держави в захисті конституційно-правового і загального правового статусів особистості (статусний фактор

[1] Чорнолуцький, Р. (2017). Нормопроектування в конституційному праві України: парадигма процесуально-стадійного забезпечення актуальних питань. *Evropsky politicky a pravni diskurz, vol. 4, iss. 2,* 55. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2017_4_2_10>.

обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– визначити і розкрити роль правової політики в становленні, розширенні, трансформації і вдосконалені правових якостей особистості в умовах становлення та розвитку демократичної правової державності та в умовах правової глобалізації з метою посилення, уніфікації та універсалізації її юридичного захисту, що відповідає міжнародно-правовим настановам та міжнародно-правовим зобов'язанням держави за міжнародними договорами (індивідуально-якісний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– визначити вплив правової політики держави на підвищення правової культури, правового виховання і правової свідомості людини (особистості), її груп та асоціацій в контекстуалізації пошуку проблем в цій галузі та шляхів їх вирішення (свідомо-суб'єктний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– дослідити механізм взаємної відповідальності особистості і держави в правовій політиці держави (взаємно-облігаторний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– сформулювати та обґрунтувати сучасну концепцію взаємин особистості і держави в умовах формування та легалізації нових поколінь прав людини, їх врахування в законодавстві держави через процеси трансформації загального правового і конституційно-правового статусів людини (особистості) (модернізаційний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.);

– встановити та визначити онто-гносеологічний, конотаційно-наративний та функціонально-динамічний взаємозв'язок тенденцій розвитку правової політики і становлення правової держави в Україні (стратегічний фактор обґрунтування правової політики в профільній сфері. – Авт.).

Вважаємо, що врахування наведених вище положень реально дозволить, по-перше, не тільки сформулювати дефінітивне розуміння, структурно-архітектонічні ознаки, принципові засади та форми існування і реалізації правової політики в профільній сфері; а й, по-друге, сформулювати її телеологічну домінанту, яка полягає в створенні належних організаційних та нормативних умов для підвищення ефективності захисту прав і свобод людини (особистості); і, по-третє, встановити конституційну політику, що заснована на такому захисті прав і свобод, як основоположну форму і вид правової політики держави.

Висновки. Проведене дослідження дає змогу зробити наступні висновки:

– сутність правової політики держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина розуміється як її цілеспрямована владна діяльність (тобто, держави, її органів та інших уповноважених державою суб'єктів), що скерована на конструювання, моделювання, нормування, нормативізацію, формування, легалізацію і реалізацію конституційно-правового статусу людини і громадянина, гарантування такої реалізації, а також розвиток і вдосконалення такого профільного статусу;

– правова політика держави в сфері забезпечення конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина в умовах демократичної правової держави займає одне з визначальних місць в системному комплексі її загальної правової політики, – більш того, вона відіграє роль однієї з визначально-параметральних ознак такої державності, виступаючи її центром та детермінуючи в гуманістичному та гуманітарному напрямку всі інші види правової політики держави;

– дефініцію правової політики в сфері захисту прав і свобод людини (особистості) і громадянина можна визначити, по-перше, як політику держави в сфері права (*функціонально-нормативний критерій*); по-друге, як таку, що здійснюється державою та уповноваженими нею суб'єктами (зокрема, інституціями громадянського суспільства) за допомогою права, його приписів і настанов (*діяльнісно-нормативний критерій*); по-третє, як таку, що є спрямованою на підвищення ефективності захисту прав і свобод особистості (*телеологічно-вдосконалювальний критерій*);

– причинами низької продуктивності правової політики держави в профільній сфері виступає низка факторів, що демонструє складні і суперечливі процеси відповідної соціально-правової деградації держави, суспільства та її членів – громадян держави та інших фізичних осіб, що правомірно постійно знаходяться на її території;

– з низької продуктивності правової політики держави в сфері захисту конституційно-правового статусу людини (особистості) і громадянина витікає та актуалізується суттєва технологічна складова, визначення і дотримання якої, на нашу думку, може вплинути на нейтралізацію негативних явищ, що її сьогодні характеризують, – так, наприклад, для рівня

нормопроектної діяльності, що веде до нормативізації і забезпечення законодавчого регулювання певної сфери суспільних відносин та, у широкому розумінні, проводиться з метою встановлення якісних та кількісних показників нормативного забезпечення певних сфер суспільних відносин, наявності прогалин та колізій у законодавчому забезпеченні відповідної сфери, а відносно до феноменології правової політики будь-якої сфери, – визначає її основні напрями, пріоритети, принципи, суб'єктний і предметно-об'єктний склад, а також організаційні і організаційно-правові форми її реалізації, – може бути запропонована відповідна діяльнісна та управлінсько-нормативна парадигма, яка знаходить своє теоретичне та праксеологічне втілення в формуванні відповідного управлінсько-процесуального ланцюжка, що володіє відповідними діяльнісно-функціональними характеристиками, і базується на ньому.

References:

1. Alekseev, S.S. (1995). *Osnovy pravovoj politiki Rossii:* kurs lekcij [Fundamentals of Russian Legal Policy: Lecture Course]. Moscow. [in Russian].
2. Isakov, N.V. (2004). *Pravovaja politika v sovremennoj Rossii*: avtoreferat dissertacii doktora juridicheskih nauk [Legal policy in modern Russia: extended abstract of Doctor's thesis of Legal sciences]. Saratov. [in Russian].
3. Korobova, A.P. (2000). *Pravovaja politika: ponjatie, formy realizacii, prioritety v sovremennoj Rossii:* avtoreferat dissertacii kandidata juridicheskih nauk [Legal policy: concept, implementation forms, priorities in modern Russia: extended abstract of Candidate's thesis of Legal sciences]. Saratov. [in Russian].
4. Kudrjavcev, V.N. (1978). Juridicheskaja politika [Legal policy]. *Pravo i pravovedenie* [Law and Jurisprudence]. Moscow. [in Russian].
5. Mal'ko, A.V., Shundikov, K.V. (2003). *Celi i sredstva v prave i pravovoj politike* [Goals and means in law and legal policy]. Saratov. [in Russian].
6. Matuzov, N.I., Mal'ko A.V. (ed.) (2003). *Rossijskaja pravovaja politika:* kurs lekcij [Russian Legal Policy: Lecture Course]. Moscow. [in Russian].
7. Rozenfeld, N. (2009). *Korotka metodyka yurydychnoho analizu efektyvnosti zastosuvannia zakonodavstva* [A brief method of legal analysis of the effectiveness of law enforcement]. Kyiv: Yustynian. [in Ukrainian].
8. Rudanetska, O.S. (2014). *Pravova polityka derzhavy v umovakh transformatsii suspilstva: teoretyko-pravovyi aspekt*: avtoreferat dysertatsii kandydata yurydychnykh nauk [Legal policy of the state in the conditions of transformation of a society: theoretical and legal aspect: extended abstract of Candidates thesis of Legal sciences]. Lviv. [in Ukrainian].
9. Rybakov, O.Ju. (2004). Pravovaja politika v sfere zashhity prav i svobod lichnosti: osnovnye problemy issledovanija [Legal policy in the field of protection of individual rights and freedoms: the main problems of research]. *Cyberleninka.ru.* <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-politika-v-sfere-zaschity-prav-i-svobod-lichnosti-osnovnye-problemy-issledovaniya>. [in Russian].
10. Subochev, V.V. (2002). *Pravovaja politika sovremennoj Rossii v sfere lobbizma: teoreticheskie problemy:* avtoreferat dissertacii kandidata juridicheskih nauk [Legal policy of modern Russia in the field of lobbyism: theoretical problems: extended abstract of Candidate's thesis of Legal sciences]. Saratov. [in Russian].
11. Syryh, V.M. (ed.) (2002). *Pravovaja politika sovremennogo demokraticheskogo gosudarstva* [Legal policy of a modern democratic state]. Sociologija prava [Sociology of Law]. Moscow. [in Russian].
12. Fedorov, N.V. (1985). *Pravovaja politika Sovetskogo gosudarstva (voprosy istorii, teorii, praktiki):* avtoreferat dissertacii kandidata juridicheskih nauk [Legal policy of the Soviet state (questions of history, theory, practice): extended abstract of Candidate's thesis of Legal sciences]. Moscow. [in Russian].
13. Chornolutskyi, R. (2017). Normoproektuvannia v konstytutsiinomu pravi Ukrainy: paradyhma protsesualno-stadiinoho zabezpechennia aktualnykh pytan [Norm design in the constitutional law of Ukraine: a paradigm of procedural and staged support of topical issues]. *Evropsky politicky a pravni diskurz* [The European Political and Law Discourse], *vol. 4, iss. 2,* 55. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/evrpol_2017_4_2_10>. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.14

Andrii Martyshko, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-6203-356X
National Academy of Internal Affairs, Ukraine

HISTORICAL DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE ENCROACHMENT ON THE IMPLEMENTATION OF THE PEOPLE'S WILL AND THE ESTABLISHED PROCEDURE FOR ITS PROVISION

Андрій Мартишко, к. ю. н.
Національна академія внутрішніх справ, Україна

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОСЯГАННЯ НА ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВИЯВЛЕННЯ ТА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Administrative and legal protection of the mechanism of the people's will expression is one of the fundamental signs of real democracy. The development of administrative liability for such encroachments initially covered only liability for crimes (misdemeanors), but over time it was separated and enshrined in the Code of Administrative Offenses. According to the results of the analysis of historical sources of national legislation by the criterion of normative consolidation in terms of administrative and legal support of the people's will, three periods of its development are identified, which formed responsibility at the following stages: preconditions for such responsibility and established procedure; recognition of punishable acts that encroach on the implementation of the people's will, the established procedure for its provision and their definition as misdemeanors; separation of administrative offenses that infringe on such rights in a separate legal act – the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Keywords: administrative responsibility, encroachment, provision, activity, mechanism of will expression, expression of the people's will, periods of development, established order.

Вступ. Створення правової, демократичної держави є перспективним напрямком розвитку українського суспільства. За час незалежності в Україні сформувалася ринкова економіка, запроваджені демократичні механізми функціонування органів державної влади, було прийнято багато нормативно-правових актів відповідно до міжнародних та європейських стандартів. Проте, для подальшого економічного та соціального розвитку держави необхідна політична стабільність. Основою політичної стабільності в державі є легітимні демократичні вибори. Запровадження в Україні демократичних принципів формування органів місцевого самоврядування та органів державної влади є однією з обов'язкових умов суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави та її подальшої євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Однією з основоположних ознак реального демократизму є високий рівень народовладдя, тобто коли встановленні національним законодавством механізми волевиявлення народу можуть повною мірою впливати на управління державою. Тому забезпечення виборчих прав є невід'ємною частиною демократичних виборів. Однак, навіть закріплення виборчих прав у Конституції ще не означає, що вони забезпечуються на практиці. Це обумовлює необхідність створення ефективного механізму юридичної відповідальності за порушення виборчих прав і свобод громадян. Таких механізм охоплює різні види відповідальності, в тому числі і адміністративну.

Для належного і точного визначення видів діянь, що передбачають адміністративну відповідальність за порушення виборчих прав громадян необхідно проаналізувати ґенезу виникнення та розвитку відповідальності за такі правопорушення. Так, передумови формування виборчих прав виникли ще за часів Київської Русі (IX–XIII ст.) в якій одним із органів влади було віче. Віче являло собою орган влади, який зберігся з часів родоплемінного ладу, у якому брало участь усе населення держави[1]. За допомогою віча народ мав змогу вирішувати найважливіші питання загальнодержавного масштабу, зокрема питаннями: війни і миру, керівництва державою (розпоряджалося княжим престолом), фінансових та земельних ресурсів, санкціонування грошових зборів, законотворення, регулювання небажаної адміністрації[2]. Хоча, де-юре діяльність віче не була нормативно закріплена, та не мала основних ознак демократії. Редакції Руських Правд передбачали норми, що встановлювали відповідальність осіб, які перешкоджають їхній діяльності, або посягають на їх життя, здоров'я, власність.

За часів існування Галицько-Волинського князівства (XII–XIV ст.) з'явилося магдебурзьке право, що ознаменувало появу магістрату (органу самоуправління). За магдебурзьким правом громадою обиралися 3 бургомістра, які здійснювали управління містом кожний протягом одного місяця щоквартально. Крім того, до магістрату довічно обиралися 7 засідателів (лавників) та 6 радників (райців, консулів), яких обирали на 1 рік[3]. Процедуру та відповідальність за порушення порядку виборів і функціонування органів міського самоуправління встановлювало діюче на той час магдебурзьке право.

Починаючи із середини XIV ст. одна частина українських земель входила до складу Великого Князівства Литовського, відповідно законодавчими актами були Литовські статути 1529, 1566, 1588 р[4], які діяли на всій території цього князівства. Інша частина українських земель перебувала під владою Московської держави на території якої діяли «Судебник» 1497 р. та «Соборне уложення» 1649 р[5]. Проте, ні в одному із цих законів не було положень про виборчі права громадян, оскільки на той час правителями були князі та царі, які не обиралися народом, а колективні органи влади, такі як сейм Великого князівства Литовського та боярська дума Московської держави не були виборними.

З утворенням на території українських земель козацької держави, почало діяти здебільшого звичаєве право (1649–1654 р)[6]. Що стосується безпосередньо виборчої системи на чолі з Козацькою Генеральною радою (загальні збори), то вона мала широкий спектр функцій починаючи з різних державних питань і закінчуючи виборами військової старшини[7]. Козацька Генеральна рада виконувала навіть функції судового органу, так за невиконання своїх обов'язків, або зловживання ними, гетьману могли призначити покарання у вигляді зняття з поста або позбавлення життя його ж виборцями. Хоча такі види покарання не були нормативно закріплені, вони існували на практиці.

Також не носили нормативного закріплення порушення щодо виборчого процесу. Так, перед виборами, особливо в останній день, деякі козаки пригощали усіх інших, щоб останні голосували за конкретну особу. Хоча такі дії на той час були звичайною справою і не несли ніякого покарання.

Першим нормативно-правовим актом, у якому було чітко закріпленні положення щодо виборчого процесу було уложення «Пакти і конституції законів та вольностей Війська запорозького» 1710 р., так звана Конституція П. Орлика. У її нормах зазначалося, що гетьмана

---

[1] Музиченко, П.П. (2000). *Історія держави і права України*: навчальний посібник. 2 вид., випр. і доп. Київ: Знання, 57.

[2] Данилевский, И.Н. (1998). *Древняя Русь глазами современников и потомков (IX–XII в.):* курс лекций. Москва: Аспект Пресс, 86-101.

[3] Гошко, Т.Д. (2002). *Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.).* Львів: Афіша.

[4] *Хрестоматія з історії держави і права України*: навчальний посібник.: у 2 т. Київ: Вид-во «Ін Юре», *Т. 1,* 112-144.

[5] Черепнин, Л.В. (ред.) (1955). Памятники русского права. Москва: Госюриздат, *вып. 3: Памятники права периода образования Русского централизованного государства XIV–XV вв.,* 341-416; *Соборное уложение 1649 года.* Москва: Печатный двор.

[6] Підкова, І., Шуст, Р. (ред.) (1995). Довідник з історії України. Київ: Генеза. *Т. 2 : К–П.*

[7] Соломянська районна в місті Києві державна адміністрація. *Правова сторінка.* <http://www.solor.gov.ua/info/19/4619>. (2020, квітень, 01).

обирали на один рік, а якщо він не виконував своїх обов'язків або порушував права інших козаків, його позбавляли статусу гетьмана та вибирали нового.

Права, за якими судиться малоросійський народ 1743 р. містило положення про магістрат, члени якого повинні вибиратися всіма вільними мешканцями міста. Було встановлено критерії до особи (кандидата), яка може бути обрана. Зокрема, вона повинна мати не менше 25 та не більше 70 років, бути не дуже багатою, не мати судимостей (помічений у протиправних діяннях) тощо. Особи, які жадали стати членом магістрату могли приховувати реальні дані про свою особистість, що також є порушенням виборчих прав.

У 1857 р. було видано «Звід законів» Російської імперії у якому було передбачено відповідальність за підробку документів, печаток, а також інших даних із метою видачі себе за іншого. За таке діяння було встановлено відповідальність через те, що траплялися непоодинокі випадки, коли особа представляючись іншою особою призначалася чи обиралася на різні посади органів державної влади.

Такі ж види відповідальності були передбачені в «Статуті про покарання, що накладаються мировими суддями» 1864 р.[1] та схожі положення були закладені в основу «Уложення про покарання уголовні та виправні» 1885 р. Основні положення «Уложення про покарання уголовні та виправні» 1885 р. стали основою для нового «Уголовного уложення» 1903 р. Даний документ діяв до моменту утворення Української Народної Республіки.

Проаналізувавши положення щодо виборчого процесу до XX ст. можна стверджувати, що більшість часу українські землі перебували у складі Великого князівства Литовського та Російської імперії, у яких органами державної влади були князі та царі. Зазначені посади не були виборними. Виборними посадами обмежувалися певні органи влади, які вирішували деякі державні питання, але у більшості випадків це були питання місцевого рівня (внутрішньополітичні). Крім того, у більшості випадків, до таких органів обиралися лише вільні громадяни, які були заможними. Отже, можна стверджувати, що у даний період хоч і були передумови створення виборчого процесу, проте конкретного розвитку він не набув.

Основними нормативними актами у період існування на території українських земель Української Народної Республіки (далі – УНР) 1917–1918 рр. були Універсали, які передбачали виборний орган державної влади «Народні збори», а також необхідність переобрати «місцеву адміністрацію» (органи місцевого самоврядування). II Універсал передбачав заборону Центральній Раді проводити вибори. Вето було знято III Універсалом із встановленням точної дати проведення виборів до Всеукраїнських Установчих Зборів 9 січня (22 січня за новим стилем) 1918 р. IV Універсал проголошував, що влада в Україні належить народу України, від імені якого, допоки не зберуться українські Установчі збори, буде правити Центральна Рада.

У 1918 р. було прийнято Конституцію УНР. Відповідно до ст. 20 Конституції УНР лише громадяни УНР, які користуються усією повнотою громадянських і політичних прав, беруть участь в керуванні державним і місцевим життям через активну і пасивну участь у виборах до законодавчих установ і органів місцевого самоврядування[2]. Відповідно до ст. 21 Конституції УНР «активне і пасивне право участі у виборах, як до законодавчих органів УНР, так і до всіх виборчих органів місцевого і громадянського самоврядування, мали всі громадяни УНР, коли їм до дня виконання виборчого акту виповниться 20 років. Існували певні виключення. Окремі постанови про права громадянства регулював спеціальний закон»[3].

Із приходом до влади гетьмана П. Скоропадського було прийнято Закони «Про тимчасовий державний устрій України» 1918 р. було створено Раду Міністрів, склад якої призначав та звільняв гетьман[4].

---

[1] Кирин, А.П. (2012). *Теория административно-деликтного права*: диссертация доктора юридических наук. Уфа, 40; Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. *Судебные Уставы от 20 ноября 1864 г.* <http://civil.consultant.ru/reprint/books/331/4.html#img5>. (2020, квітень, 01).

[2] *Конституція Української Народньої Республіки* (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) 1918. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>. (2020, квітень, 01).

[3] *Конституція Української Народньої Республіки* (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) 1918. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>. (2020, квітень, 01).

[4] *Закон про тимчасовий державний устрій України 1918*. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>. (2020, квітень, 01).

У 1919 р. було прийнято Конституцію УСРР. Відповідно до ст. 20 Конституції УСРР право вибору мають незалежно від релігії, народності, осілості, стану наступні громадяни УСРР, які до дня виборів досягли 18 років: а) всі, що здобувають засоби до життя продуктивною і загальнокорисною працею, а також особи, заняті домашнім господарством, забезпечуючи першим можливість продуктивної праці, тобто робітники, заняті в промисловості, торгівлі, сільськім господарстві тощо, селяни й козаки рільники; б) солдати Червоної Армії і матроси Червоної Флотилії; в) громадяни, що не входять в категорії, зазначені п. а) і б) за утратою працездатності, відповідно засвідченої[1].

У 1927 р. було прийнято Адміністративний кодекс УСРР, який був першою спробою кодифікації адміністративного законодавства не тільки УСРР, а й СРСР, однак він не передбачав відповідальність за порушення виборчого права. Відповідальність за порушення таких прав була лише кримінальною, так відповідно до ст. 104 КК УСРР 1922 р. участь у виборах до ради особи, яка не має на те законного права. Таке діяння каралося примусовими роботами строком не менше 3 місяців. У зв'язку із тим, що в Радянському Союзі, зокрема в УСРР не було поділу на адміністративні та кримінальні правопорушення, а лише на злочини та проступки, можна стверджувати, що зазначене діяння вважається проступком, оскільки вид покарання є не тяжким, а строк невеликим[2]. У КК УСРР 1927 р. була встановлена відповідальність за аналогічне діяння, яке було зазначене в ст. 104 КК УСРР. Так, відповідно до ст. 91 КК УСРР участь у виборах в ради та їх з'їзди особами, які не мали на те права каралися виправно-трудовими роботами строком до 6 місяців або штраф розміром до 500 рублів. Дане покарання свідчить про те, що це діяння є проступком.

15 травня 1929 р. було прийнято Конституцію УСРР. Основний закон держави став певним кроком уперед для розбудови демократичної, правової держави, оскільки на виборчі права виділявся цілий розділ. Так, розділ III Конституції УСРР 1929 р. мав назву «Про виборчі права»[3]. 30 січня 1937 року було прийнято ще одну Конституцію УРСР. Дана Конституція містила розділ IX «Виборча система». Так, відповідно до ст. 114 Конституції УРСР вибори депутатів до всіх Рад депутатів трудящих, закріплювалися положення, що вибори депутатів є загальними. Встановлювалися правові підстави щодо депутата Верховної Ради Української РСР[4].

З прийняттям у 1960 р. нового КК УРСР, була встановлена відповідальність за порушення виборчих прав громадян, зокрема за: перешкоджання здійсненню виборчого права чи роботі виборчої комісії (ст. 127), неправомірне використання виборчих бюлетенів, підлог виборчих документів або неправильний підрахунок голосів чи неправильне оголошення результатів виборів (ст. 128), порушення таємниці голосування (ст. 129), порушення законодавства про референдум (ст. 129-1)[5]. Хоча УК УРСР 1960 р. не передбачав поділ кримінальних правопорушень на злочини та проступки, все ж таки, враховуючи санкцію статей можна стверджувати, що діяння, передбачене ст. 129 УК УРСР є проступком, оскільки передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк від одного до трьох років.

20 квітня 1978 р. була прийнята нова Конституція УРСР, яка закріплює право громадян на їх участь в управлінні державними справами[6]. Аналогічний розділ був і в Конституції УРСР 1978 р. Відповідно до положень Конституції УРСР 1978 р. вибори народних депутатів є рівними: кожний виборець має один голос; виборці беруть участь у виборах на рівних засадах (ст. 86). Вибори народних депутатів є прямими: народні депутати обираються громадянами безпосередньо (ст. 87). Голосування на виборах народних депутатів є таємним:

---

[1] *Конституція Української соціалістичної радянської республіки 1919. Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>. (2020, квітень, 01).

[2] Усенко, І.Б. (2007). Кодифікаційні роботи в УСРР, перша кодифікація українського радянського законодавства. *Енциклопедія історії України: Т. 4: Ка-Ком*. Київ: В-во «Наукова думка». <http://www.history.org.ua/?termin=Kodyfikaciyni_roboty_V_USRR>. (2020, квітень, 01).

[3] *Конституція Української соціалістичної радянської республіки 1919. Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>. (2020, квітень, 01).

[4] *Конституція Української соціалістичної радянської республіки 1919. Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>. (2020, квітень, 01).

[5] Кримінальний Кодекс УСРР 1960 р. *LigaZakon.* <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html>.

[6] *Конституція УРСР 1978* (Верховна Рада Української РСР). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#o1>. (2020, квітень, 01).

контроль за волевиявленням голосуючих не допускається (ст. 88). Підготовка до виборів народних депутатів здійснюється відкрито і гласно[1].

7 грудня 1984 р. було прийнято Кодекс України про адміністративні правопорушення, який чинний по теперішній час. До цього Кодексу ввійшли правопорушення, які є малозначними по відношенню до злочинів. Згідно із Законом України від 23.02.2006 р. № 3504-IV його доповнено главою 15-А: «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення». Була встановлена адміністративна відповідальність за посягання на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення[2].

Проаналізувавши зазначені адміністративні правопорушення, що містяться в цій главі, можна стверджувати, що санкції вищевказаних статей передбачають покарання у вигляді штрафу розміром від 5 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Крім ст. 212-21 «Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» за яке передбачене покарання у вигляді штрафу від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Конституція України від 28 червня 1996 р закріпила право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області[3].

Крім Конституції України, порядок та принципи волевиявлення, виборчі права громадина основні вимоги до кандидатів зазначені в таких Законах України: «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори»[4].

Усі адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення можна умовно поділити на такі групи: 1) правопорушення, що пов'язані з інформаційним забезпеченням та інформаційною безпекою виборчого процесу; 2) правопорушення, що пов'язані з незаконною агітацією; 3) правопорушення, що пов'язані з безпосереднім порядком виборчого процесу; 4) правопорушення, що пов'язані з фінансовим забезпеченням виборчого процесу; 5) інші правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Висновки. Аналіз історичного розвитку адміністративної відповідальності за посягання на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення дає можливість зазначити, що його розвиток відбувався в різні періоди розвитку держави та права в Україні, однак сучасний стан адміністративної відповідальності знаходиться на задовільному рівні але потребує вдосконалення. Це зумовлено швидкими темпами зміни виборчого законодавства та видозмінами характеру вчинених нових правопорушень.

Становлення та розвитку адміністративної відповідальності за посягання на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення спочатку охоплювалося

---

[1] *Конституція УРСР 1978* (Верховна Рада Української РСР). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#o1>. (2020, квітень, 01).

[2] Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 (Верховна Рада Української РСР). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n2543>. (2020, квітень, 01).

[3] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, квітень, 01).

[4] *Закон про вибори Президента України 1999* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14#n1286>; *Закон про вибори народних депутатів України 2011* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>; *Закон про місцеві вибори 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#n5>. (2020, квітень, 01).

відповідальністю за злочини чи проступки з часом зазначена її було виокремлено в та закріплено в КУпАП.

За критерієм нормативного закріплення виділено шість періодів розвитку адміністративно-правових норм з означеної тематики: 1) передумови виникнення адміністративної відповідальності за посягання на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (1017–1916 р.); 2) визнання кримінально-караним діяння, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення та визначення їх як проступки (1917–1983 р.); 3) виокремлення адміністративних правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в різні статті окремого нормативно-правового акту – КУпАП (1984 і до тепер).

References:

1. Hoshko, T.D. (2002). *Narysy z istorii mahdeburzkoho prava v Ukraini (XVI – pochatok XVII st.)* [Essays on the history of Magdeburg law in Ukraine (XVI – early XVII centuries)]. Lviv: Afisha. [in Ukrainian].
2. Danilevskij, I.N. (1998). *Drevnjaja Rus' glazami sovremennikov i potomkov (IX–XII v.): kurs lekcij* [Ancient Rus through the eyes of contemporaries and descendants (IX – XII centuries): course of lectures]. Moscow: Aspekt Press. [in Russian].
3. *Zakon pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy 2011* [Law on Elections of Peoples Deputies of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>. [in Ukrainian].
4. *Zakon pro vybory Prezydenta Ukrainy 1999* [Law on Elections of the President of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14#n1286>. [in Ukrainian].
5. *Zakon pro mistsevi vybory 2015* [Law on local elections] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#n5>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
6. *Zakon pro tymchasovyi derzhavnyi ustrii Ukrainy 1918* [Law on the temporary state system of Ukraine]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
7. Kirin, A.P. (2012). *Teorija administrativno-deliktnogo prava*: dissertacija doktora juridicheskih nauk [Theory of administrative-tort law: Doctor's thesis]. Ufa. [in Russian].
8. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia 1984* [Code of Ukraine on Administrative Offenses] (Verkhovna Rada Ukrainskoi RSR) [(Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n2543>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
9. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [Constitution of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
10. *Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respubliky (Statut pro derzhavnyi ustrii, prava i vilnosti UNR) 1918* [Constitution of the Ukrainian Peoples Republic (Statute on the State System, Rights and Freedoms of the Ukrainian Peoples Republic)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
11. *Konstytutsiia Ukrainskoi sotsialistychnoi radianskoi respubliky 1919* [Constitution of the Ukrainian Socialist Soviet Republic]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
12. *Konstytutsiia URSR 1978* [Constitution of the USSR] (Verkhovna Rada Ukrainskoi RSR) [(Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#o1>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
13. *Kryminalnyi Kodeks USRR 1960* [Criminal Code of the USSR]. *LigaZakon*. <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html>. [in Ukrainian].
14. Muzychenko, P.P. (2000). *Istoriia derzhavy i prava Ukrainy*: navchalnyi posibnyk [History of the state and law of Ukraine: a textbook]. 2nd ed., corrected and ext. Kyiv. [in Ukrainian].
15. Pidkova, I., Shust, R. (ed.) (1995). *Dovidnyk z istorii Ukrainy* [Handbook of Ukrainian history]. Kyiv: Heneza. *Vol. 2: K–P.* [in Ukrainian].
16. *Sobornoe ulozhenie 1649 goda* [Cathedral Code of 1649]. Moscow: Pechatnyj dvor. [in Russian].
17. Solomianska raionna v misti Kyievi derzhavna administratsiia [Solomianska District State Administration in Kyiv]. *Pravova storinka* [Legal page]. <http://www.solor.gov.ua/info/19/4619>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
18. Usenko, I.B. (2007). Kodyfikatsiini roboty v USRR, persha kodyfikatsiia ukrainskoho radianskoho zakonodavstva [Codification works in the USSR, the first codification of Ukrainian Soviet legislation]. *Entsyklopediia istorii Ukrainy: vol. 4: Ka-Kom* [Encyclopedia of the History of Ukraine: vol. 4: Ka-Kom]. Kyiv: V-vo «Naukova

dumka». <http://www.history.org.ua/?termin=Kodyfikaciyni_roboty_V_USRR>. (2020, April, 01). [in Ukrainian].
19. Ustav o nakazanijah, nalagaemyh mirovymi sud'jami [Statute on punishments imposed by justices of the peace]. *Sudebnye Ustavy ot 20 nojabrja 1864 g.* [Judicial Statutes of November 20, 1864]. <http://civil.consultant.ru/reprint/books/331/4.html#img5>. (2020, April, 01). [in Russian].
20. Khrestomatiia z istorii derzhavy i prava Ukrainy: navchalnyi posibnyk: u 2 t. [A textbook on the history of the state and law of Ukraine: textbook: in 2 volumes]. Kyiv: Vyd-vo «In Yure», *vol. 1,* 112-144. [in Ukrainian].
21. Cherepnin, L.V. (ed.) (1955). Pamjatniki russkogo prava [Monuments of Russian law]. Moscow: Gosjurizdat, *iss. 3: Pamjatniki prava perioda obrazovanija Russkogo centralizovannogo gosudarstva XIV–XV vv*. [issue 3: Monuments of law during the formation of the Russian centralized state of the XIV – XV centuries.], 341-416. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.15

Liubomyr Lonevskyi
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2419-5901
Lviv State University of Internal Affairs, Ukraine

STAGES OF THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OVER THE USE OF OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY RESULTS IN UKRAINIAN LEGISLATION

Любомир Лоневський
Львівський державний університет внутрішніх справ, Україна

ЕТАПИ РОЗВИТКУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ВИКОРИСТАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

The article analyzes the development of norms that at different times were components of the legal institution of the use of operative-search activity results in the legislation that operated on the territory of modern Ukraine. Based on the study of such regulations in relation to historical events that took place, it was concluded that there are grounds for the selection of six stages of its development, which include the following periods – before 1864, after 1864 to 1917, after 1917 to 1960 year, after 1960 to 2012, after 2012 to the present. As well there are grounds for allegations that the driving force of change in this legal institution were the processes of socio-political transformations that took place in our country, which components were views on human rights and freedoms and the grounds, forms, methods of their restriction during the detection and investigation of crimes.

Keywords: normative-legal regulation, stages of development, use of results of operative-search activity, criminal proceedings, results of operative-search activity, legal institute.

Постановка проблеми. Історія сучасного правового інституту використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні неодноразово привертала увагу науковців, які займалися його дослідженням. Аналіз наукової літератури з цього питання та співставлення напрацювань науковців з подіями, які відбулися за часів незалежності України, свідчить про те, що в них не в повній мірі враховані особливості розвитку цього правого інституту, зокрема, з 2000 року по сьогодення. Це, у свою чергу, створило ситуацію, коли в теорії оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу не достатньо систематизовані уявлення про історичний контекст змін, які відбувалися у вітчизняному законодавстві протягом сучасної історії нашої держави. Без знань про чинники, які обумовили такі зміни, неможливо здійснити якісну оцінку результативності таких перетворень і підстав для подальших ініціатив щодо вдосконалення нормативних приписів щодо використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку правового інституту використання результатів оперативно-розшукової діяльності присвячували свою увагу К.В. Антонов, А.Я. Алексеєв, В.В. Вапнярчук, Ю.М. Грошевий, О.Ф. Долженков, В.І. Зажицький, С.А. Кіріченко, О.І. Козаченко, Д.Й. Никифорчук, М.А. Погорецький, Д.Б. Сергеєва, В.В. Шендрик, М.Є. Шумило та інші науковці, завдяки яким сформувався традиційний підхід до розвитку цього правового інституту, в рамках якого виділяються дорадянський період, радянська доба до прийняття КПК України 1960 року, радянська доба після прийняття КПК України 1960 року, період незалежності України після прийняття Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Однак, вплив реформ кримінального судочинства 2000 та 2012 років на історію правового інституту

використання результатів оперативно-розшукової діяльності та їх взаємозв'язок із попередніми етапами його розвитку достатньо не досліджувався.

Метою цієї статті є дослідження етапів розвитку нормативно-правової регламентації використання результатів оперативно-розшукової діяльності в українському законодавстві.

Виклад основаних положень. Перший етап розвитку нормативно-правової регламентації використання результатів оперативно-розшукової діяльності був до 1864 року. За період дії Зводів Законів Російської Імперії (1832, 1842, 1857), до яких були включені положення Судєбніка великого князя Івана III (1497), Судєбніка Царя і Великого князя Івана IV (1550), Уставна книга розбійного наказу (1555), Соборного Уложенія Царя Олексія Михайловича (1649), Краткого зображення процесів та судових тяжеб (1715), Статуту благочінія (1782), органи та окремі службові особи поліції мали повноваження як на здійснення розшукових дій, спрямованих на виявлення злочинів шляхом отримання відомостей з людських чуток, повідомлень, доносів, повальних обшуків, затримання винних при вчиненні злочину, так і на здійснення попереднього слідства по них, а також розшуку злочинців, які переховуються від слідства, суду та відбування покарання[1]. Вбачалося, що наявність у поліції таких повноважень забезпечує швидке реагування з боку державної влади на вчинені правопорушення та притягнення винних до кримінальної відповідальності. Однак, низький рівень спеціальної освіти, а подекуди її повна відсутність у працівників судових органів, прокуратури, не говорячи вже про поліцію, призводили до постійних зловживань ними своїм службовим становищем та хабарництва[2]. Усвідомлення того, що кримінальний процес повинен будуватися не тільки на підставі положень норм кримінального права про злочин та покарання за для забезпечення їх відповідного застосування, а його основною задачею є забезпечення встановлення істини про обставини події злочину та причетних до неї осіб, запорукою якої є гласність, усність, змагальність, участь суспільного елементу, незалежність судової влади, самостійність її органів, раціональне розподілення їх функцій, вільна оцінка доказів, простота, швидкість процесу та розбудова його на принципах гуманізму – все це стало підґрунтям прийняття у 1857 році Олександром II рішення про розробку нового окремого Статуту кримінального судочинства[3]. Однак, не очікуючи цього з метою початку розбудови правосуддя, яке ґрунтувалося б на відносно ліберальних принципах та на основі досвіду окремих країн Західної Європи, у переважній більшості Франції, Олександр II 08.06.1860 року видав Указ «Про відділення слідчої частини від поліції». Одночасно набули чинності такі нормативно-правові акти – «Установа судових слідчих», «Наказ судовим слідчим», «Наказ поліції щодо здійснення початкових досліджень по злочинах та проступках». Відповідно до «Установи судових слідчих» дізнання залишалося у віданні поліції та полягало у пошуку та відкритті обставин, які мають значення для розкриття злочину, затримання злочинця. Матеріали дізнання скеровувалися до судових слідчих для здійснення ними попереднього слідства[4].

Другий етап розпочався з 1864 року з прийняттям Статуту кримінального судочинства Російської Імперії, у якому відбулося остаточне корегування співвідношення між поліцейським дізнанням, до засобів якого входили гласні та негласні розшукові дії, опитування, спостереження, та досудовим розслідуванням. Так, у ст. 254 цих Статутів зазначалося – «при провадженні дізнання поліція всі необхідні їй відомості збирає шляхом розшуку, словесними розпитами та негласним спостереженням, не проводячи ні обшуків ні виїмок в будинках»[5]. За Статутом кримінального судочинства дізнання не рідко називалося у широкому сенсі розшуком, через домінування у ньому

[1] Линовский, В. (1849) *Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России*. Одесса: Тип. Л. Нитче, 147-150.

[2] Блинов, И.А. (1914). Фактическое состояние правосудия до реформы 1864 года. *Судебные уставы 20 ноября 1864 года за пятьдесят лет*. Петроград, 27-40; Шевчук, В.Б. (2004). *Реформирование судебной системы в России во второй половине XIX – начале XX в. (историко-правовое исследование):* диссертация кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 47-59.

[3] Блинов, И.А. (1914). Сознание необходимости судебной реформы. *Судебные уставы 20 ноября 1864 года за пятьдесят лет*. Петроград, *Том первый,* 53-100.

[4] Сорокина, Ю.В. (2014). Основные этапы реформы следственного аппарата и предварительного расследования в России 1860-1864 годов. *Судебная власть и уголовный процесс, 3,* 273-274.

[5] Свод Законов Российской Империи: в 16 т. (1912). *Т. 16. Ч. 1: Судебные уставы*. Санкт-Петербург: Русское Книжное Товарищество «Деятель», 410.

заходів пошукового характеру. Так, І.Я. Фойницький вказував, що сутність дізнання складає негласне поліцейське розслідування, на яке вказується у ст. 312 Статуту кримінального судочинства[1]. А. Квачевський одним із перших здійснив спробу розкрити співвідношення дізнання та досудового (попереднього) слідства, писав: «Дізнання пов'язане із кримінальним переслідуванням, надаючи йому відомості, які необхідні для правильного пред'явлення вимоги на здійснення попереднього слідства щодо того злочину, який визначається цими відомостями і щодо особи, яке підозрюється завдяки ним. Дізнання знаходиться у зв'язку із попереднім розслідуванням, тому що засвідчує дійсність злочину, який розслідується, дає підстави для початку слідства, встановлює відоме бачення слідчого на способи подальшого розкриття істини, на образ його дій відносно до обставин справи і до осіб, які беруть у ній участь. Але дізнання й відрізняється від слідства. Дізнання виробляє тільки відомості та вказівки, які не мають судового характеру; вся його роль обмежується пошуками відомостей для діяльності слідчого, сприяння їй, полегшенням її; воно не має справи із судовими формами та обрядами, не оцінює фактів, не дає ніяких визначень про них, висновків, і тому може бути здійснене особами, які не належать до судового відомства. Попереднє слідство спрямоване на встановлення доказів протизаконності дії та провини злочинця, які засвідчуються в суді; займається обговоренням, оцінкою обставин справи; його форми та акти мають судове значення; тому воно здійснюється тільки особою судового відомства, і якщо певна доля слідчого провадження надається іншому діячеві, то не інакше, як із виконанням умов та обрядів, які вказані законом для судового слідчого»[2]. А. Квачевський маючи тривалий стаж роботи прокурором та суддею, застерігаючи від повернення до попередньої моделі поліцейської діяльності, обґрунтовував, що розпити, негласне спостереження є дійсно ефективними засобами для здійснення дізнання та розшуку. Але поєднання в руках людей нездібних таких засобів відкриття істини як обшуки, допити у поєднанні із розпитами та негласними спостереженнями, призведе до свавільного зловживання ними, істина від них буде втікати, будуть виконуватися тільки формальності, а сутності справи вони не осягнуть, і це вже було до набуття чинності Статутами 1864 року[3].

Третьому етапу дали старт події 1917 року. Формування нового для нашої держави соціально-політичного устрою, розбудова якого ґрунтувалася на ідеології класової боротьби, яка виправдовувала порушення прав та свобод людини, вплинула на те, що з кримінально-процесуального законодавства зникли нормативні приписи щодо наявності повноважень у органів правопорядку з метою забезпечення виконання завдань кримінального судочинства здійснювати оперативно-розшукові заходи. Так, у главі 8 КПК УРСР 1922 року, яка присвячена нормативно-правовій регламентації дізнання, у порівнянні зі Статутом кримінального судочинства Російської Імперії, розшукова діяльність не визначалася як компонент процесуальної діяльності кримінальної міліції. Повноваження на здійснення розшукових (оперативно-розшукових) заходів, спрямованих на виявлення, запобігання, попередження та розкриття злочинів передбачалися на рівні відомчих нормативно-правових актів із грифами обмеження доступу «таємно», «цілком таємно»[4]. Подібна ситуація мала місце й у КПК УРСР 1927 року та у відомчих нормативно-правових актах щодо здійснення оперативно-розшукових заходів уповноваженими на це у різні часові проміжки розвитку системи правоохоронних органів – ОДПУ, НКВС-НКБД, МДБ, КДБ, МОСП, МВС. Як зазначають М.А. Погорецький, В.В. Зубенко та Л.М. Родік у період з 1928 по 1953 роки, у так званий «сталінський» період, нормативно-правова регламентація негласної роботи та ведення оперативних

---

[1] *Курс уголовного судопроизводства И.Я. Фоницкого* (1899). Санкт-Петербург: Тип. т-ва «Общественная Польза», *том 2*, 400.

[2] Квачевский, А. (1867). *Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года: теоретическое и практическое руководство*. Санкт-Петербург: Тип. Ф.С. Сущинскаго, *Часть вторая,* 4-5.

[3] Квачевский, А. (1867). *Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года: теоретическое и практическое руководство*. Санкт-Петербург: Тип. Ф.С. Сущинскаго, *Часть вторая,* 206.

[4] *Декрет о рабоче-крестьянской милиции (Положение) 1920* (Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов и Совета Народных Комиссаров). *Систематический сборник важнейших декретов (1917-1920).* Москва, 212-234; *Декрет об организации милиции» от 09 февраля 1919 года 1919* (Совет Народных Комиссаров Украины). *Собрание Узаконений и Распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины за 1919 год.* 3-е изд. Ст. 96; Михайленко, П.П., Кондратьев, Я.Ю. (1997). *История милиции Украины в документах и материалах. Т. 1: 1917-1925.* Киев: Генеза, 108, 112,113, 115, 118.

обліків формувалася в умовах посилення каральної політики комуністичної партії під головуванням Й.В. Сталіна при фактичному ігноруванні положень про прокурорський нагляд за негласною роботою, зокрема за оперативно-розшуковими заходами органів дізнання[1]. Більш за це – однією з характерних рис кримінального провадження у цей період була можливість використання як підстав для притягнення до кримінальної відповідальності повідомлень від конфідентів, анонімних повідомлень, матеріалів спостережень за особою без належної їх перевірки за відсутності передбаченої для цього процедури у кримінально-процесуальному законодавстві. Це призвело до масових зловживань з боку співробітників правоохоронних органів, розповсюдження застосування катувань для одержання зізнань на фоні обґрунтування в теорії кримінального процесу, що при вирішенні судом основного для нього завдання – встановлення істини має відбуватися в контексті суспільно-політичної оцінки поведінки обвинуваченого[2]. Г.І. Кочаров у вступі до однієї з фундаментальних робіт з теорії доказування у кримінальному провадженні, виданій у 1966 році, констатував, що у другій половині 50-х років фахівці у галузі кримінального процесу дійшли до остаточного висновку про неприпустимість спрощених процедур кримінального провадження, у яких ігнорується право особи на захист, домінування політичної доцільності над оцінкою доказів на предмет їх допустимості та достовірності[3]. У прагненні позбутися таких явищ та повернути довіру до системи правоохоронних органів 25.12.1958 був прийнятий Закон СРСР «Про затвердження основ кримінального судочинства Союзу РСР та союзних республік», на базі положень якого був розроблений та прийнятий у 1960 році КПК УРСР, з чого і починається четвертий етап розвитку нормативно-правової регламентації використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні. У статті 103 КПК УРСР 1960 року визначалося, що «на органи дізнання покладається вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили». Наведені нормативні приписи лягли в основу розвитку концепції оперативно-розшукової діяльності компонентами якої виступали уявлення, що:

– ця діяльність не є процесуальною, не дивлячись на те, що у кримінально-процесуальному кодексі визначалося, що оперативно-розшукові заходи можуть бути вжиті органом дізнання під час здійснення досудового розслідування;

– така діяльність передує досудовому розслідуванню або може його супроводжувати та має за мету попередження, припинення злочинів, а також розшук злочинців, що переховуються;

– суб'єктами такої діяльності є тільки уповноважені на її здійснення оперативні підрозділи правоохоронних органів;

– основними засобами цієї діяльності є оперативно-розшукові заходи, засновані переважно на застосуванні негласних заходів і методів попередження, припинення злочинів, а також розшуку злочинців, що переховуються[4].

В контексті нашого дослідження звернемо увагу, в першу чергу, на ту обставину, що виходячи з нормативних приписів ст. 103 КПК УРСР, в подальшому КПК України 1960 року, органи дізнання одержали повноваження з одного боку здійснювати процесуальні дії, приймати процесуальні рішення у кримінальних справах, а з іншого – здійснювати необхідні оперативно-розшукові заходи з метою виявлення ознак злочину і осіб, що його вчинили. При чому органи дізнання процесуальними повноваженнями щодо пред'явлення обвинувачення не наділялися. Це, як вказує

[1] Погорецький, М.А. (2007). *Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі*: монографія. Харків: Арсіс, ЛТД, 69; Зубенко, В.В., Родік, Л.М. (2016). Історичні аспекти становлення оперативно-розшукової та слідчої діяльності. *Судова та слідча практика в Україні, 1*, 60.

[2] Вышинский, А.Я. (1941). *Теория судебных доказательств в советском праве*. Москва: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 18.

[3] Кочаров, Г.И., Миньковский, Г.М., Эйсман, А.А. и др. (1966). *Теория доказательств в советском уголовном процессе*: *Часть общая*. Москва: Изд-во «Юридическая литература», 7-13.

[4] Бондаренко, И. (1965). *Основы оперативно-розыскной деятельности органов милиции УССР*. Киев, 8; Кудрявцев, А.Я. (1966). *Оперативно-розыскная деятельность органов охраны общественного порядка. Раздел 1: Основы оперативно-розыскной деятельности*. Москва, 8; Гуткин, И.М. (1972). О соотношении понятий «оперативно-розыскные меры» и «розыскные действия» в советском уголовно-процессуальном законодательстве. *50 лет советской прокуратуры и проблемы совершенствования предварительного следствия*. Ленинград, 60-63; Бакрадзе, А. (1968). Надзор за законностью оперативно-розыскных мер. *Социалистическая законность, 2,* 41-43.

Л.В. Павлухін, обґрунтовувалося неприпустимістю поєднання в рамках повноважень слідчого одночасно оперативно-розшукової функції та функції розслідування кримінальних справ, через те, що можливе погіршення виконання кожної з цієї функцій. У випадках поєднання цих двох постійних функцій в руках одної посадової особи, наприклад, слідчого, в більшій мірі ніж різними посадовими особами, існує небезпека необ'єктивної, а тому неправильної оцінки зібраних доказів[1]. З наведеного видно, що з набуттям чинності КПК України 1960 року в цілому відбулося повернення до моделі співвідношення розшуку як складової поліцейського дізнання та досудового слідства, на здійснення якого був уповноважений судовий слідчий, яка мала місце у Статутах кримінального судочинства 1864 року. І як у 60-х роках 19 сторіччя так і за сто років по тому виключення з повноважень підрозділів, які мали право на здійснення оперативно-розшукової діяльності, притягнення до кримінальної відповідальності було викликано потребою у створенні умов, які суттєво зменшують імовірність зловживання повноваженнями з боку службових осіб органу досудового розслідування при вирішенні питання про притягнення особи в якості обвинуваченого у кримінальній справі. Однак, кримінально-процесуальний закон не містив нормативних приписів щодо використання в доказуванні результатів оперативно-розшукових заходів. У домінуванні процесуальної форми одержання доказів вбачалося забезпечення прав учасників кримінального провадження, особливо прав підозрюваного, обвинуваченого від свавільних дій органів правопорядку, які мали місце у попередньому періоді, але це суттєво обмежувало можливості залучення до сфери доказування у кримінальних справах даних, одержаних оперативними підрозділами органів правопорядку.

Як вірно зазначає В.І. Зажицький важливою подією на шляху подальшої правової регламентації оперативно-розшукової діяльності в рамках кримінально-процесуального законодавства стало прийняття 12.06.1990 Закону СРСР «Про внесення змін та доповнень до Основ кримінального судочинства Союзу РСР та союзних республік». Цим законом на органи дізнання покладалися обов'язки по здійсненню оперативно-розшукової діяльності з метою виявлення ознак злочинів та осіб, які їх вчинили, виявлення фактичних даних, які можуть бути використані в якості доказів по кримінальній справі після їх перевірки у відповідності до кримінально-процесуального законодавства. Він також передбачав обов'язок органів дізнання здійснювати оперативно-розшукові заходи з використанням відео- та звукозапису, фотозйомки, а також прослуховування телефонних та інших перемовин, які здійснюють з телефонів чи інших пристроїв для перемов[2]. Але 16.07.1990 Верховною Радою Української РСР була проголошена Декларація про державний суверенітет України і ці нормативні приписи не були реалізовані. Однак, такі новели, розробка яких відбувалася за участі фахівців у галузі кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності на фоні загальних процесів демократизації суспільно-політичного життя, відкритості діяльності органів державної влади в рамках так званої «Перебудови» (комплексу політичних та економічних реформ, проголошених у 1985 році вищим політичним керівництвом СРСР), не залишилася поза уваги вітчизняного законодавця і 18.02.1992 Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність». З цього моменту розпочався п'ятий етап розвитку нормативно-правової регламентації використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні. На жаль ст. 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», присвячена використанню матеріалів оперативно-розшукової діяльності, містила тільки визначення напрямів цього, а саме: 1) як приводи та підстави для порушення кримінальної справи або проведення невідкладних слідчих дій; 2) для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальній справі; 3) для попередження, припинення і розслідування злочинів, розвідувально-підривних посягань проти України, розшуку злочинців та осіб, які безвісти зникли; 4) для взаємного інформування підрозділів, уповноважених здійснювати оперативно-розшукову діяльність, та інших правоохоронних органів; 5) для інформування державних органів відповідно до їх компетенції. Але норм, які містили би порядок використання таких матеріалів а ні Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», а ні КПК України 1960 року, який був чинний на момент його прийняття не містили.

[1] Павлухин, Л.В. (1966). *Дознание в советском уголовном процессе*: автореферат диссертации кандидата юридических наук. Саратов: Саратовский юридический институт имени Д.И. Курского, 7-8.

[2] Зажицкий, В.И. (2006). *Результаты оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве: теория и практика*. Санкт-Петербург: «Юридический пресс центр», 20-21.

Вдосконалення положень оперативно-розшукового та кримінально-процесуального законодавства щодо використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності забезпечила «мала судова реформа», яка була обумовлена прагненням України імплементувати у вітчизняне законодавство європейські стандарти, зокрема, у сфері кримінального судочинства. З початку 18.01.2001 Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» була запроваджена нова редакція ч. 2 ст. 8: «Негласне проникнення до житла чи до іншого володіння особи, зняття інформації з каналів зв'язку, контроль за листуванням, телефонними розмовами, телеграфною та іншою кореспонденцією, застосування інших технічних засобів одержання інформації проводяться за рішенням суду, прийнятим за поданням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника. Про отримання такого дозволу суду або про відмову в ньому зазначені особи повідомляють прокурору протягом доби. Застосування цих заходів проводиться виключно з метою запобігти злочинові чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо. За результатами здійснення зазначених оперативно-розшукових заходів складається протокол з відповідними додатками, який підлягає використанню як джерело доказів у кримінальному судочинстві». А 21.06.2001 Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України», яким була запроваджена нова редакція ч. 2 ст. 65 КПК України 1960 року, у якій як джерела доказів були визначені протоколи з відповідними додатками, складені уповноваженими органами за результатами оперативно-розшукових заходів. Однак, процедура оформлення протоколів оперативно-розшукових заходів, механізм їх передавання органам досудового розслідування так і залишилася поза унормування.

З прийняттям КПК України 2012 року розпочався шостий етап історичного розвитку норм, які регламентують використання результатів оперативно-розшукової діяльності. Розробники реформи кримінального судочинства, керуючись Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про «особливі методи розслідування» тяжких злочинів, у тому числі терористичних актів» N Rec (2005) 10 від 20.04.2005[1], з одного боку, кардинально змінили співвідношення оперативно-розшукової та кримінальної процесуальної діяльності, запровадивши до структури останньої негласні слідчі (розшукові) дії, а з іншого – реалізували загальноєвропейські стандарти у сфері використання результатів застосування особливих методів розслідування, до числа яких відносяться оперативно-розшукові заходи, яких не було на момент «малої судової реформи». Згідно з ними щодо оперативно-розшукових заходів у законодавстві має бути визначено: 1) обставини та умови, за яких компетентні органи правомочні їх застосувати; 2) можливість їх використання компетентними органами у тій мірі, в якій це необхідно в демократичному суспільстві для ефективного кримінального розслідування та переслідування; 3) належний судовий контроль та контроль іншими незалежними органами за їх застосуванням шляхом попередньої видачі дозволу на їх використання, контролю під час розслідування або подальшого перегляду; 4) механізм, що дозволяє представляти докази, отримані в результаті використання результатів оперативно-розшукових заходів, в суді (процесуальні норми, що регулюють надання та допустимість таких доказів, повинні гарантувати право обвинуваченого на справедливий судовий розгляд)[2]. Наведені параметри, хоча й носять рекомендаційний характер, але вони витікають із узагальнення багаторічної практики Європейського суду з прав людини і їх реалізація має забезпечувати умови для системного захисту прав людини, передбачених у ст. 6, 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка ратифікована Україною. Тому саме через призму практики Європейського суду з прав людини, досвіду нормативно-правової регламентації використання особливих методів розслідування у інших європейських державах мають аналізуватися положення ст. 8, 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», абзаці другому ст. 99 та у главі 21 КПК України 2012 року та практика їх застосування щодо використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні.

---

[1] *Recommendations «On "special investigative techniques" serious crimes, including acts of terrorism» N Rec (2005) 10 of 20 April 2005* (Adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Minister's Deputies). <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/904/file/0e223d27a32f50234f2a029df7ee.pdf>.

[2] *Recommendations «On "special investigative techniques" serious crimes, including acts of terrorism» N Rec (2005) 10 of 20 April 2005* (Adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Minister's Deputies). <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/904/file/0e223d27a32f50234f2a029df7ee.pdf>.

Висновки. Дослідження генезису правового інституту використання результатів оперативно-розшукової діяльності дає підстави для:

– виділення шести етапів його розвитку, які включають такі періоди – до 1864 року, після 1864 року до 1917 року, після 1917 року до 1960 року, після 1960 року до 2012 року, після 2012 року до сьогодення;

– тверджень, що рушійною силою змін у цьому правовому інституті виступали процеси соціально-політичних трансформацій, які відбувалися на території нашої держави, компонентами яких були погляди на права і свободи людини та підстави, форми, способи їх обмеження під час розкриття та розслідування злочинів.

References:

1. Bakradze, A. (1968). Nadzor za zakonnost'ju operativno-rozysknyh mer [Supervision of the legality of operational investigative measures]. *Socialisticheskaja zakonnost'* [Socialist rule of law], *no. 2,* 41-43. [in Russian].
2. Blinov, I.A. (1914). Fakticheskoe sostojanie pravosudija do reformy 1864 goda [The actual state of justice before the 1864 reform]. *Sudebnye ustavy 20 nojabrja 1864 goda za pjat'desjat let* [Judicial Statutes of November 20, 1864 for fifty years]. Petrograd, 27-40. [in Russian].
3. Blinov, I.A. (1914). Soznanie neobhodimosti sudebnoj reformy [Awareness of the need for judicial reform]. *Sudebnye ustavy 20 nojabrja 1864 goda za pjat'desjat let* [Judicial Statutes of November 20, 1864 for fifty years]. Petrograd, Vol. 1, 53-100. [in Russian].
4. Bondarenko, I. (1965). *Osnovy operativno-rozysknoj dejatel'nosti organov milicii USSR* [The basics of operational-search activities of the police of the Ukrainian SSR]. Kyiv. [in Russian].
5. Vyshinskij, A.Ja. (1941). *Teorija sudebnyh dokazatel'stv v sovetskom prave* [Theory of judicial evidence in Soviet law]. Moscow: Jurid. izd-vo NKJu SSSR. [in Russian].
6. Gutkin, I.M. (1972). *O sootnoshenii ponjatij «operativno-rozysknye mery» i «rozysknye dejstvija» v sovetskom ugolovno-processual'nom zakonodatel'stve. 50 let sovetskoj prokuratury i problemy sovershenstvovanija predvaritel'nogo sledstvija* [On the correlation of the concepts of "operational-search measures" and "search actions" in the Soviet criminal procedure legislation. 50 years of the Soviet prosecutor's office and the problems of improving the preliminary investigation]. Leningrad. [in Russian].
7. Dekret o raboche-krest'janskoj milicii (Polozhenie) 1920 [Decree on Workers and Peasants' Militia (Regulation)] (Vserossijskij Central'nyj Ispolnitel'nyj Komitet Sovetov i Soveta Narodnyh Komissarov) [(All-Russian Central Executive Committee of Councils and Council of People's Commissars)]. *Sistematicheskij sbornik vazhnejshih dekretov (1917-1920)* [A systematic collection of the most important decrees (1917-1920)]. Moscow, 212-234. [in Russian].
8. *Dekret ob organizacii milicii» ot 09 fevralja 1919 goda 1919* [Decree on the organization of police "of February 9, 1919] (Sovet Narodnyh Komissarov Ukrainy) [(Council of People's Commissars of Ukraine)]. *Sobranie Uzakonenij i Rasporjazhenij raboche-krest'janskogo pravitel'stva Ukrainy za 1919 god* [Collection of Legalizations and Orders of the Workers 'and Peasants' Government of Ukraine for 1919]. 3-e ed. Art. 96. [in Russian].
9. Zazhickij, V.I. (2006). *Rezul'taty operativno-rozysknoj dejatel'nosti v ugolovnom sudoproizvodstve: teorija i praktika* [The results of operational investigative activities in criminal proceedings: theory and practice]. Saint Petersburg: «Juridicheskij press centr». [in Russian].
10. Zubenko, V.V., Rodik, L.M. (2016). Istorychni aspekty stanovlennia operatyvno-rozshukovoi ta slidchoi diialnosti [Historical aspects of the formation of operational and investigative activities]. *Sudova ta slidcha praktyka v Ukraini* [Judicial and investigative practice in Ukraine], *no. 1,* 60. [in Ukrainian].
11. Kvachevskij, A. (1867). *Ob ugolovnom presledovanii, doznanii i predvaritel'nom issledovanii prestuplenij po sudebnym ustavam 1864 goda: teoreticheskoe i prakticheskoe rukovodstvo* [On the criminal prosecution, inquiry and preliminary investigation of crimes under the judicial charters of 1864: theoretical and practical guidance]. Saint Petersburg: Tip. F.S. Sushhinskago, Part 2. [in Russian].
12. Kocharov, G.I., Min'kovskij, G.M., Jejsman, A.A. et al. (1966). *Teorija dokazatel'stv v sovetskom ugolovnom processe: Chast' obshhaja* [Evidence Theory in Soviet Criminal Procedure: Part General]. Moscow: Izd-vo «Juridicheskaja literatura». [in Russian].
13. Kudrjavcev, A.Ja. (1966). *Operativno-rozysknaja dejatel'nost' organov ohrany obshhestvennogo porjadka. Razdel 1: Osnovy operativno-rozysknoj dejatel'nosti* [Operational-search activity of public order protection bodies. Section 1: Fundamentals of operational investigative activities]. Moscow. [in Russian].
14. *Kurs ugolovnogo sudoproizvodstva I.Ja. Fonickogo* [The course of criminal proceedings I.Ya. Foynitsky] (1899). Saint Petersburg: Tip. t-va «Obshhestvennaja Pol'za», *vol. 2*. [in Russian].
15. Linovskij, V. (1849) *Opyt istoricheskih rozyskanij o sledstvennom ugolovnom sudoproizvodstve v Rossii* [The experience of historical investigations into investigative criminal proceedings in Russia]. Odesa: Tip. L. Nitche. [in Russian].
16. Mihajlenko, P.P., Kondrat'ev, Ja.Ju. (1997). *Istorija milicii Ukrainy v dokumentah i materialah* [History of the Ukrainian police in documents and materials]. *Vol. 1: 1917-1925*. Kyiv: Geneza. [in Russian].

17. Pavluhin, L.V. (1966). *Doznanie v sovetskom ugolovnom processe*: avtoreferat dissertacii kandidata juridicheskih nauk [Inquiry in the Soviet criminal trial: Candidate's thesis of legal sciences]. Saratov: Saratovskij juridicheskij institut imeni D.I. Kurskogo. [in Russian].
18. Pohoretskyi, M.A. (2007). *Funktsionalne pryznachennia operatyvno-rozshukovoi diialnosti u kryminalnomu protsesi*: monohrafiia [Functional purpose of operative-search activity in criminal process: monograph]. Kharkiv: Arsis, LTD. [in Ukrainian].
19. Svod Zakonov Rossijskoj Imperii: v 16 tomah [The Code of Laws of the Russian Empire: in 16 volumes] (1912). *Vol. 16. P. 1: Judicial Statutes*. Saint Petersburg: Russkoe Knizhnoe Tovarishhestvo «Dejatel'». [in Russian].
20. Sorokina, Ju.V. (2014). Osnovnye jetapy reformy sledstvennogo apparata i predvaritel'nogo rassledovanija v Rossii 1860-1864 godov [The main stages of the reform of the investigative apparatus and preliminary investigation in Russia 1860-1864]. *Sudebnaja vlast' i ugolovnyj process* [Judicial branch and criminal process], *no. 3,* 273-274. [in Russian].
21. Shevchuk, V.B. (2004). *Reformirovanie sudebnoj sistemy v Rossii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX v. (istoriko-pravovoe issledovanie):* dissertacija kandidata juridicheskih nauk [Reform of the judicial system in Russia in the second half of the 19th – beginning of the 20th centuries (historical and legal research): Candidate's thesis of legal sciences]. Saint Petersburg. [in Russian].
22. *Recommendations «On "special investigative techniques" serious crimes, including acts of terrorism» N Rec (2005) 10 of 20 April 2005* (Adopted by the Committee of Ministers on 20 April 2005 at the 924th meeting of the Minister's Deputies). <http://www.legislationline.org/download/action /download/id/904/file/0e223d27a32f50234f2a029df7ee.pdf>. [in English].

SOCIAL DIMENSIONS OF POLITICAL INSTITUTIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.16

Olena Bortnik
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-5400-5574
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

APPLICATION OF ISO 10000 STANDARDS SERIES FOR QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IMPROVEMENT IN MUNICAPALITIES

The article deals with approaches to improving the quality management in municipalities of Ukraine as a step to sustainable development. An overview of the supportive ISO standards that could have been implemented in Ukraine local self-government was given. The study can help to identify priority ways of improving customer satisfaction and loss reduction in municipal activities. According to the results of the research, the approach to the development of quality assurance systems in public authorities, in particular local self-government, has been further developed through the implementation of the related requirements of the international standards ISO 10000 series and ISO 18091, which will contribute to the achievement of sustainable development goals in a specific territory or community.

Keywords: quality management, ISO standards, sustainable development, local self-government, municipality.

Formulation of the problem. At the present stage, Ukraine faces the necessity of solving many problems in the area of customer orientation and improving competence for the development of municipal quality management. The quality of municipal services is still an important priority of the state policy. That is why the need to study approaches to the implementation of the requirements of international standards in this field is actualized.

Scientific background. Research of the ISO 10000 series and ISO 9001 implementation presented in the works of M. Lahyzha[1], T. Mamatova[2][3], O. Bortnik[4], S. Seryogin, S. Kvitka[5], O.Sokolovska[6], P. Pidgaets, I. Brygilevych[7], L. Prudyus[8] etc.

---

[1] Лахижа, М.І. (2008). *Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід)*. Полтава: РВВ ПУСКУ.
[2] Маматова, Т. (2010). Методологічні засади створення та удосконалення інтегрованої системи управління органу державного контролю. *Інвестиції: практика та досвід, 5*, 49-53.
[3] Маматова, Т.В. (2009). *Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю*. Дніпропетровськ: Свідлер А. Л., 293-295.
[4] Серьогін, С.М., Чикаренко, І.А. (ред.) (2018). *Децентралізація влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад*. Дніпро: ДРІДУ НАДУ.
[5] Бортнік, О., Квітка, С., Маматова, Т., Серьогін, С. (2015). *Менеджмент якості в органах місцевого самоврядування*. Дніпропетровськ: Грані, 69-71.
[6] Маматова, Т.В., Бортнік, О.В., Квітка, С.А., Соколовська, О.О. (2013). *Системи управління якістю у відповідності до ISO 9001:2008 у регіональних органах влади.* Дніпропетровськ: Грані, 60-64.
[7] Підгаєць, П., Бригілевич, І. (2012). *Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. Київ: Софія-А, 27.
[8] Прудиус, Л.В. (2010). *Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: наукова розробка*. Київ: НАДУ.

Some international researches, for e.g. A. Chiarini[1] shows that customer satisfaction increased after implementation of ISO 9001, but it's difficult to say about costs reduction. Here we should notice that it also depends on implementation costs and needs to train and involve personnel in the municipality. Nevertheless, costs for ISO 9001 implementation mean investments in the prevention of nonconformities. It's not easy to directly measure how many costs could be saved later if we speak about the reduction of time waste, upset customers, duplicating functions and other problems that historically became a part of Ukrainian local government reality. Research on these questions was done within the UNDP project[2].

In the research of Marek Salerno-Kochan, Renata Salerno-Kochan[3] we could find a conclusion that the degree of dissemination of the ISO 10000 series standards is highly unsatisfactory.

Setting paper objectives (aim). The purpose of this article is to examine the opportunities to use ISO 10000 series standards for performance improvement and expenses reduction in local self-government.

Presentation of the main results and their substantiation.

What are ISO 9001 requirements? It's a basement for other methods, tools and technics that could help to improve internal management and reduce expenses. We could find explanations and additional information about such methods in ISO 10000 series standards. They "can provide assistance to organizations when they are established or seeking to improve their quality management systems, their processes or their activities"[4]. The author of these additional standards is ISO/TC 176[5] – that develops standards and tools in the field of quality management, through its three subcommittees (SC):

SC 1 – Concepts and terminology (ISO 9000)

SC 2 – Quality systems (e.g. ISO 9001, ISO 9004, ISO 10005-7)

SC 3 – Supporting technologies (e.g. ISO 10001-4, ISO 10008-18)

ISO/TC 176 developed two very important documents for quality management in governments such as ISO/TS 54001 "Quality management systems – Particular requirements for the application of ISO 9001:2015 for electoral organizations at all levels of government" (published in 2019) and ISO 18091:2019 "Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government"[6]. Links between ISO 10000 series standards, ISO 18091:2019 and Sustainable Development Goals presented in Table 1.

Among others, we will analyze only several standards more suitable for municipal management systems from our point of view.

Well known and often used ISO 10013 because it helps to understand and implement requirements from the early start of implementation of MS. Now this standard is under revision and project ISO/DIS 10013 Quality management – Guidelines for quality management system documented information was approved on 10/02/2020[7]. The document includes guidelines and should not be used as a requirement. This standard described documented information that could be useful to support the operation of quality management systems. Now standards have more freedom to choose what types of documents will help. For example, quality manual, that "should provide a description of the quality management system and its implementation in the organization". Now it's not obligatory document and organizations make individual decisions about how to use it.. This document very useful for managers who implement ISO 9001 and internal auditors to better understand standard requirements.

---

[1] Chiarini, A. (2016). Strategies for improving performance in the Italian local government organizations. *International Journal of Quality & Reliability Management, 33,* 344-360. <https://www.researchgate.net/publication/297726790_Strategies_for_improving_performance_in_the_Italian_local_government_organizations>.

[2] Маматова, Т., Бортнік, О. (2013). *Системи управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення : аналіт. дослідж., виконане в рамках Проекту ПРООН «Муніципальна програма врядування та сталого розвитку».* Київ: ПРООН МПВСР, 26-27.

[3] Salerno-Kochan, R., Salerno-Kochan, M. (2014). *The assessment of knowledge of the ISO 10000 standards by organisations that use a quality management system.* <https://www.researchgate.net/publication/277015894_THE_ASSESSMENT_OF_KNOWLEDGE_OF_THE_ISO_10000_STANDARDS_BY_ORGANISATIONS_THAT_USE_A_QUALITY_MANAGEMENT_SYSTEM>.

[4] ISO 9001:2015 Quality management systems – Requirements. *ISO*. <https://www.iso.org/standard/62085.html>.

[5] ISO/TC 176 Quality management and quality assurance. *ISO*. <https://committee.iso.org/home/tc176>.

[6] ISO 18091:2019 (en) Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. *ISO.* <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:en.>.

[7] ISO/DIS 10013 Quality management – Guidelines for quality management system documented information. *ISO.* <https://www.iso.org/standard/75736.html>.

Table 1

Links between standards and Sustainable Development Goals

Name of standard	Sub-committee	Linked with ISO 18091:2019	Contribution to the following Sustainable Development Goals
ISO 10001:2018 Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for codes of conduct for organizations	SC3	ISO 9001:2015, Quality management systems – Requirements 9.1.2 Customer satisfaction (see NOTE 4)	8, 9, 10
ISO 10002:2018 Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for complaints handling in organizations	SC3		8, 9, 10
ISO 10003:2018 Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for dispute resolution external to organizations	SC3		8, 9, 10
ISO 10004:2018 Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for monitoring and measuring	SC3		
ISO 10005:2018 Quality management – Guidelines for quality plans	SC2	ISO 9001:2015, Quality management systems – Requirements 8.4.3 Information for external providers (NOTE)	
ISO 10006:2017 Quality management – Guidelines for quality management in projects	SC2		
ISO 10007:2017 Quality management – Guidelines for configuration management	SC2		
ISO 10008:2013 Quality management – Customer satisfaction – Guidelines for business-to-consumer electronic commerce transactions	SC3		
ISO/AWI 10009 (under development) Quality management – Guidance for quality tools and their application	SC3		4, 12
ISO/WD 10010 Quality management – Guidance to evaluate and improve quality culture to drive sustained success	SC3		4, 8, 9, 12

Continuation of table 1

Name of standard	Sub-committee	Linked with ISO 18091:2019	Contribution to the following Sustainable Development Goals
ISO 10012:2003 Measurement management systems – Requirements for measurement processes and measuring equipment	SC3	ISO 9001:2015, Quality management systems – Requirements 7.1.5.2 Measurement traceability (Note)	
ISO/DIS 10013 Quality management systems – Guidance for documented information	SC3		
ISO 10014 Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits	SC3		
ISO 10015:2019 Quality management – Guidelines for competence management and people development	SC3		8,9,10
ISO/DIS 10017 Quality management – Guidance on statistical techniques for ISO 9001:2015	SC3		9, 12
ISO 10018:2012 Quality management – Guidelines on people involvement and competence	SC3		
ISO 10019:2005 – Guidelines for the selection of quality management system consultants and use of their services	SC3		

Other very important document that now also will be revised is ISO/DIS 10014. ISO/DIS 10014 "Quality management systems – Managing an organization for quality results – Guidance for realizing financial and economic benefits" creates for top management of organization of any size and type of activity. It helps to understand how management principles contribute to improving ISO 9001 performance.

The main quality management principles are:

a. customer focus,
b. leadership,
c. engagement of people,
d. process approach,
e. improvement,
f. evidence-based decision making,
g. relationship management

Implementation of these principles is a strategic top-management decision, establishes and enables linkage between effective management and the realization of financial and economic benefits and other organizational goals.

The economic benefit is attained by using the principles in daily operating practice, through the effective management of resources implementation and monitoring of defined processes to improve the overall output of the organization.

The financial benefit is realized within the organization by implementing and utilizing cost-effective management system practices based on the principles. The resulting organizational and financial improvement is expressed in monetary form.

Financial, economic, and organizational benefits resulting from the application of the quality management principles include, but are not limited to:

- improved budgetary performance,
- reduced costs,
- reduced business risks,
- improved customer retention and loyalty,
- optimized use of available resources,
- heightened employee engagement,
- optimized, effective and efficient processes etc.[1]

Some of them more applicable to the private sector but many of them equally important for local self-government also. Due to the project of the standard we should provide monitoring of key performance metrics and then taking improvement action based on it. Metric is a verifiable measurement used of quantifying or evaluating an output. For non-profit organizations goals and objectives could be their performance measures. Top management should choose such measures and then monitor them using PDCA and process approach and involving process owners considering risks. Some examples of links between quality management principles, measures and benefits shown below in Table 2.

Due to ISO 100014:2006[2] any organization can make self-assessment of implementation of management principles to understand own level of quality management performance. One more additional benefit of the standards is a reference to different methods and tools for realizing financial and economic benefits. It combines the process approach, the management principles and the Plan-Do-Check-Act (PDCA) methodology. Examples of applicable methods and tools are presented within the Plan, Do and Check columns in each flowchart of the clause 5 of standard. The list of methods and tools shown in the Plan, Do and Check columns is not exhaustive, and users should select those most appropriate to their organization. Some methods and tools are utilized in more than one subclause indicating the interrelationship between principles. Quality managers could not find these direct references in ISO 9001 but usually interested in ways to implement standard requirements or ways to improve performance and reduce costs. And the answers to their searches could be found in ISO 10014. Nevertheless, typically top managers do not know about this standard and even quality managers do not clearly understand how to use it in practice. This applies to both private businesses and local governments.

For example, realization of customer focus principle linked with SWOT analysis, quality functional deployment (QFD), customer relationship management (CRM), bottleneck management, benchmarking etc. And achievable benefits include enhanced organizational performance, credibility, sustainability, customer retention and loyalty.

Therefore, we could mention that ISO 10014 plays a role of the reference book of methods and tools, but a deep explanation of them could be found in additional literature. We advise to include these standards, methods, and technics into the learning programs for top management of local self-government and creation of a methodical toolkit for practical use.

[1] ISO/DIS 10014 Quality management systems – Managing an organization for quality results – Guidance for realizing financial and economic benefits. *ISO*. <https://www.iso.org/standard/75233.html>.

[2] ISO 10014:2006 Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits. *ISO*. <https://www.iso.org/standard/37263.html>.

Table 2

Links between quality management principles, measures and benefits

Potential Financial and Economic Benefits from Applying the Management Principles	Potential Financial and Economic Measures	Management Principle
Improved customer retention and loyalty	• Customer satisfaction • Customer engagement • Total number of customers • Number of customers that use the organization's services on a routine basis • Number of customer referrals to potential customers • Revenue from new customers • Customer complaints	Customer focus, Leadership, Relationship management
Reduced costs	• Budget and actual costs by major categories	Process approach, Improvement, Evidence based decision making,
Optimized, effective and efficient processes	• Process defects • Process time • Process scrap • Rework costs • Warranty claims • Cost of Poor Quality (CoPQ)	Process approach, Improvement:
Optimized use of available resources	• Productivity	Improvement: Evidence based decision making

Conclusions and perspectives for further research. The results of the research can help in determining opportunities for quality management systems improvement in municipalities of Ukraine. It could be used also for specialized training for employees, e-learning and their combination; learning at the time of different projects implementation striving towards quality service improvement; implementation of municipal strategies with the aim to be more customer-oriented. Guidelines and models, self-assessment technics of implementation of management principles, optional implementation of methods and tools mentioned in ISO 10000 series need to be included during implementation and development of quality management system in local self-government as far as in training programs and methodical materials for personnel. These should help to enhance performance results, reduce costs, and add citizens' loyalty to the operation of municipalities in Ukraine.

According to the results of the research, the approach to the development of quality assurance systems in public authorities, in particular local self-government, has been further developed through the implementation of the related requirements of the international standards ISO 10000 series and ISO 18091, which will contribute to the achievement of sustainable development goals in a specific territory or community.

References:

1. Bortnik, O., Kvitka, S., Mamatova, T., Serohin, S. (2015). *Menedzhment yakosti v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia* [Quality management in local governments]. Dnipropetrovsk: Hrani. [in Ukrainian].
2. Lakhyzha, M.I. (2008). *Systema upravlinnia yakistiu v orhanakh vlady (vitchyznianyi ta zarubizhnyi dosvid)* [Quality management system in government (domestic and foreign experience)]. Poltava: RVV PUSKU. [in Ukrainian].

3. Mamatova, T. (2010). Metodolohichni zasady stvorennia ta udoskonalennia intehrovanoi systemy upravlinnia orhanu derzhavnoho kontroliu [Methodological principles of creation and improvement of the integrated management system of the state control body]. *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], *no. 5,* 49-53. [in Ukrainian].
4. Mamatova, T., Bortnik, O. (2013). *Systemy upravlinnia yakistiu pry nadanni munitsypalnykh posluh u vidpovidnosti do vymoh ISO 9001:2008: isnuiuchi praktyky ta napriamy udoskonalennia: analitychne doslidzhennia, vykonane v ramkakh Proektu PROON «Munitsypalna prohrama vriaduvannia ta staloho rozvytku»* [Quality management systems in the provision of municipal services in accordance with the requirements of ISO 9001: 2008: existing practices and areas for improvement: an analytical study conducted under the UNDP Project "Municipal Governance and Sustainable Development Program"]. Kyiv: PROON MPVSR. [in Ukrainian].
5. Mamatova, T.V. (2009). *Upravlinnia na osnovi yakosti: metodolohichni zasady dlia orhaniv derzhavnoho kontroliu* [Quality-based management: methodological principles for state control bodies]. Dnipropetrovsk: Svidler A. L. [in Ukrainian].
6. Mamatova, T.V., Bortnik, O.V., Kvitka, S.A., Sokolovska, O.O. (2013). *Systemy upravlinnia yakistiu u vidpovidnosti do ISO 9001:2008 u rehionalnykh orhanakh vlady* [Quality management systems in accordance with ISO 9001: 2008 in regional authorities]. Dnipropetrovsk: Hrani. [in Ukrainian].
7. Pidhaiets, P., Bryhilevych, I. (2012). *Systema upravlinnia yakistiu yak instrument vdoskonalennia diialnosti orhanu mistsevoho samovriaduvannia. Metodychnyi posibnyk. Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO»* [Quality management system as a tool for improving the activities of local government. Methodical manual. Swiss-Ukrainian project "Support to decentralization in Ukraine – DESPRO"]. Kyiv: TOV «Sofiia-A». [in Ukrainian].
8. Prudyus, L.V. (2010). *Otsinka yakosti nadannia administratyvnykh posluh: teoretyko-metodolohichnyi pidkhid*: naukova rozrobka [Evaluation of the quality of administrative services: theoretical and methodological approach: scientific development]. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
9. Serohin, S.M., Chykarenko, I.A. (ed.) (2018). *Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: otsiniuvannia rezultativ formuvannia ta rozvytku samodostatnikh hromad* [Decentralization of power in Ukraine: evaluation of the results of formation and development of self-sufficient communities]. Dnipro: DRIDU NADU. [in Ukrainian].
10. Chiarini, A. (2016). Strategies for improving performance in the Italian local government organizations. *International Journal of Quality & Reliability Management, no. 33,* 344-360. <https://www.researchgate.net/publication/297726790_Strategies_for_improving_performance_in_the_Italian_local_government_organizations>. [in English].
11. ISO 10014:2006 Quality management – Guidelines for realizing financial and economic benefits. *ISO.* <https://www.iso.org/standard/37263.html>. [in English].
12. ISO 18091:2019 (en) Quality management systems – Guidelines for the application of ISO 9001 in local government. *ISO.* <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:18091:ed-2:v1:en.>. [in English].
13. ISO 9001:2015 Quality management systems – Requirements. *ISO*. <https://www.iso.org/standard/62085.html>. [in English].
14. ISO/DIS 10013 Quality management – Guidelines for quality management system documented information. *ISO.* <https://www.iso.org/standard/75736.html>. [in English].
15. ISO/DIS 10014 Quality management systems – Managing an organization for quality results – Guidance for realizing financial and economic benefits. *ISO.* <https://www.iso.org/standard/75233.html>. [in English].
16. ISO/TC 176 Quality management and quality assurance. *ISO.* <https://committee.iso.org/home/tc176>. [in English].
17. Salerno-Kochan, R., Salerno-Kochan, M. (2014). *The assessment of knowledge of the ISO 10000 standards by organisations that use a quality management system*. <https://www.researchgate.net/publication/277015894_THE_ASSESSMENT_OF_KNOWLEDGE_OF_THE_ISO_10000_STANDARDS_BY_ORGANISATIONS_THAT_USE_A_QUALITY_MANAGEMENT_SYSTEM>. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.17

Kateryna Sakharova
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3838-5730
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

AREAS OF ACITIVITIES OF ENTITIES ENGAGED IN MANAGEMENT OF THE INITIALIZATION OF INTELLECTUAL POTENTIAL OF THE REGION IN THE CONTEXT OF ENSURING THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Катерина Сахарова
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ УПРАВЛІННЯ ІНІЦІАЛІЗАЦІЄЮ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

The article attempts to identify entities engaged in the management of the initialization of the intellectual potential of the region in the context of sustainable development.
According to the author, they include regional state authorities, local self-government bodies, leading enterprises of the region, and higher education institutions, as well as public administration structures.
It is substantiated that in the conditions of development of the information society in Ukraine, and the rapid growth of the population mobility, a new system of managing the initialization of intellectual potential should be formed as one of the main tools of the regional development.
The process of the initialization of the intellectual potential of the region depends on priorities of the regional development, which serve as strategic benchmarks for the movement of a particular society, being formed as a result of social transformations.
Keywords: intellectual potential, initialization of intellectual potential, region, public administration, management entities, sustainable development, regional governance, state authorities, local self-government bodies.

Постановка проблеми. В умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади, реформування державної регіональної політики проблема забезпечення трансферу знань та інновацій стає пріоритетом програм соціально-економічного розвитку регіонів. Вирішальне значення має визнання інтелектуального потенціалу регіону не тільки як драйвера економічного зростання, але й у контексті забезпечення підвищення якості життя населення регіону. На жаль, за попередні роки спостерігається прискорена деінтелектуалізація багатьох сфер суспільного розвитку, обумовлена невисоким рівнем затребуваності результатів інтелектуальної діяльності, недостатнім захистом інтелектуальної власності, низьким попитом на інтелектуальний продукт. Унаслідок цього відбувається «відтік інтелекту» під впливом процесів внутрішньої та зовнішньої професійної мобільності, носії знання старішають, а молодь самостверджується в сегментів більш престижних та матеріально за мотивованих професій.

У зв'язку з цим зростає необхідність в обґрунтуванні і розробці сучасних концептуальних підходів та практичних рекомендацій з управління формуванням, розвитком та відтворенням (ініціалізацією) інтелектуального потенціалу регіону. Актуалізується необхідність теоретико-методологічного пошуку та обґрунтування ефективних механізмів управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону,

що функціонують на основі врахування усіх чинників та умов, що сприяють прискоренню цього процесу та забезпечують поступальний і сталий регіональний розвиток.

Відтак, постає актуальне для науки публічного управління та адміністрування завдання щодо аналізу перспективних напрямів збереження, накопичення та використання інтелектуального потенціалу регіону в умовах децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика розвитку інтелектуального потенціалу регіону ввійшла в коло наукових інтересів таких науковців: О. Веретенникова[1], І. Глізнуца[2], В. Гунько[3], Л. Диба[4], О. Дикань[5], С. Манів[6], О. Моліна[7], Т. Носова[8], П. Перерва[9], В. Петренко[10], І. Ревак[11], В. Ткаченко[12], І. Чичкало-Кондрацька[13], Г. Чумаченко[14] та ін.

Виділення раніше не виділених частин загальної проблеми. Переважна більшість публікацій сконцентрована на економічній складовій розвитку інтелектуального потенціалу регіону, натомість вплив суб'єктів управління на реалізацію цього процесу до цього часу не привернув увагу дослідників.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення суб'єктів управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону як каталізатора сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Ефективне управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону (далі – ІПР) – це сукупність цілеспрямованих впливів на міру його здатності при даному рівні свого розвитку в конкретному просторово-часовому континуумі реалізовувати можливості, що містяться в його наявних інтелектуальних ресурсах, з метою забезпечення пріоритетів регіонального розвитку на основі сукупності знань, інформації, інноваційних технологій, інтелектуальної власності та здатності до цілепокладання та ціледосягнення, яка перманентно відтворюється.

Спробуємо визначити завдання, що постають перед кожним з суб'єктів управління ініціалізацією ІПР.

Суб'єктами управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону (далі – ІПР) стають не тільки регіональні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а й

---

[1] Веретенникова, О.В., Крикун, Н.О. (2012). Методика оцінки інтелектуального потенціалу регіону. *Інноваційна економіка*, 7, 131-140.

[2] Глізнуца, І.О. (2016). Визначення складових та оцінка інноваційного потенціалу регіону. *Технологический аудит и резервы производства*, *3/5(29),* 11-14.

[3] Гунько, В.І. (2009). Інтелектуальний потенціал регіону: сутність, структура, проблеми формування та використання. *Вісник Черкаського університету. Серія: Економічні науки, 153,* 95-100.

[4] Диба, Л.М. (2011). Сутність понять інтелектуальний потенціал та інтелектуальний капітал як економічних категорій. *Економічний вісник університету, 17*. <http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_1/Dyba.pdf>

[5] Дикань, О.В. (2015). Концепція формування інтелектуального потенціалу регіону для активізації інноваційного розвитку промислових підприємств. *Науковий огляд, 11,* 21. <https://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/view/647>.

[6] Манів, С.З. (2008). Організаційні, фінансово-економічні, соціальні проблеми реалізації інтелектуального потенціалу регіону. *Економіка та держава*, *5,* 108.

[7] Моліна, О.В. (2012). Інтелектуальний потенціал регіону як джерело та міра його інноваційності. *Проблеми науки*, *5,* 9-14.

[8] Носова, Т.І. (2014). Економічна сутність категорії «інтелектуальний потенціал». *Механізм регулювання економіки, 2,* 159-166.

[9] Перерва, П.Г., Глізнуца, М.Ю. (2015). Бенчмаркінг як метод оцінювання інтелектуального потенціалу регіонів. *Маркетинг і менеджмент інновацій*, *4,* 11-19.

[10] Петренко, В.П. (2006). *Управління процесами інтелектокористування в соціально-економічних системах.* Івано-Франківськ: Нова Зоря, 352.

[11] Ревак, І.О. (2015). *Інтелектуальний потенціал у системі економічної безпеки України: проблеми теорії та практики.* Львів: ЛьвДУВС, 416.

[12] Ткаченко, В.А. (2012). Концептуально-аналітична система компетенцій формування інновацій зростання інтелектуального потенціалу. *Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму*, 1 (5), 1, 404-428.

[13] Чичкало-Кондрацька, І.Б., Теницька, Н.Б. (2012). Наукові підходи до розуміння економічної сутності категорії «інтелектуальний потенціал регіону». *Ефективна економіка, 8*. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1309>.

[14] Чумаченко, Г.В. *Методи оцінки інтелектуального потенціалу в умовах трансформаційної економіки.* <https://www.hozpravo.snu.edu.ua/chumachenko.doc>.

провідні підприємства регіону та заклади вищої освіти (далі – ЗВО), а також структури публічного управління. Це пов'язано з інтеграцією освіти, науки і виробництва. У результаті узгоджених дій усіх суб'єктів управління ІІПР в суспільстві докорінно змінюється ставлення до системи освіти, до підготовки фахівців, змінюється свідомість керівників промислових підприємств і установ наукового обслуговування, підвищується культурний рівень населення регіону. На наш погляд, це – взаємообумовлений вплив. Розвинуте громадянське суспільство не можливе без залучення духовної енергії інтелектуальних груп населення, які створюють та транслюють національні та культурні цінності, зразки поведінки, систему морально-етичних настанов.

Безумовно, ключовим «гравцем» є регіональні органи державної влади та органи місцевого самоврядування, адже вони визначають пріоритетні напрями розвитку усіх сфер життєдіяльності регіону, у тому числі економіки, сфери наукових досліджень, інноваційної та освітньої політики тощо.

Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо ініціалізації ІІПР полягає у реалізації соціального планування, соціального прогнозування, соціального проєктування та соціального програмування.

Відповідно Державній стратегії регіонального розвитку до 2020 р. від 6 серпня 2014 р. № 385[1], регіональні і місцеві органи влади, органи місцевого самоврядування визначають пріоритети соціально-економічного розвитку, потреби у підготовці спеціалістів (відповідно напрями та форми розвитку освіти), орієнтацію та форми наукових досліджень, сфери впровадження інновацій та композицію організаційних структур, які забезпечують цю діяльність (Таблиця 1).

Регіональні органи влади, також як і центральні органи влади, спільно з провідними підприємствами та закладів вищої освіти регіону визначають пріоритетні напрямки економіки регіону (з урахуванням особливостей регіону, таких соціально-економічна система, розвиток промисловості регіону, сільського господарства, стан ресурсного потенціалу, в т.ч. ІПР:

- пріоритети сталого розвитку;
- пріоритети державного рівня – їх функція полягає у встановленні стратегічних орієнтирів в масштабі держави;
- пріоритети регіональні – назва визначає їх функцію;
- пріоритети галузеві – відображають специфіку науково-технічного розвитку галузей народного господарства;
- пріоритети, що відображають думку і погляди наукової спільноти, що існують незалежно від того, як представлені пріоритети центрального або регіонального рівня;
- пріоритети ринкові, які диктуються кон'юнктурою ринку науково-технічної продукції[2].

При розробці принципів реалізації пріоритетів необхідно орієнтуватися на середньо- і довгострокові прогнози. При цьому враховується сучасний стан інтелектуального потенціалу та реально сформована система напрямів інноваційної, науково-дослідної та освітньої діяльності регіону.

Національні цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку сформульовані в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020»[3], а також конкретизовані в Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.[4]. У Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна»[5] визначено перспективні завдання щодо адаптації 17 глобальних цілей сталого розвитку тисячоліття з урахуванням специфіки національного розвитку України до 2030 р., схвалених ООН: забезпечення економічного зростання, соціальної справедливості та раціонального природокористування. Наразі відбувається обговорення подальшого забезпечення Цілей сталого розвитку тисячоліття.

---

[1] *Постанова про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року 2014* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

[2] Небава, М.І., Ткачук, Л.М. *Управління регіональним розвитком.* Електронний навчальний посібник. <https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_upravlinnya_regionalnym_rozvytkom/01.html>.

[3] *Указ про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» 2015* (Президент України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

[4] *Постанова про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року 2014* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

[5] Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна» 2017. *United Nations Ukraine*. <http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf>.

Таблиця 1

Реалізація органами державної влади та органами місцевого самоврядування функцій управління ініціалізацією ІПР

Напрями діяльності	Функції			
	Планування	**Організація**	**Мотивація**	**Контроль**
Соціальне планування	Соціально-економічного розвитку	Структури та напрямів реалізації наукової, інноваційної та освітньої політики	Визначення стимулів до інтелектуальної діяльності	Моніторинг стану виконання показників соціально-економічного розвитку
Соціальне прогнозування	Візія майбутнього стану регіону	Візія організаційного середовища інтелектуальної діяльності	Бачення переваг інвестицій в інтелектуальну діяльність	Моніторинг темпів зростання регіону
	Прогнозування майбутнього передбачає врахування багатокомпонентних факторів, так як саме їх взаємодія визначить історичні перспективи науково-технічного прогресу і його соціальні наслідки, їх людський вимір. У майбутньому суспільстві повинні домінувати не тільки завдання придбання нового знання і оволодіння їм в процесі безперервної освіти, а й його людське і технологічне застосування (в тому числі в медицині і охороні здоров'я, у вихованні підростаючого покоління і соціальному забезпеченні, культурній і духовній сферах).			
Соціальне проєктування	Створення моделей конструювання життєвого простору регіону	Реалізація соціальних технологій для відтворення ІПР	Проєктування мотиваційного клімату, підвищення престижу інтелектуальної діяльності	Визначення ризиків та бар'єрів розвитку інтелектуальної сфери
Соціальне програмування	Визначення пріоритетів розвитку	Розробка регіональних програм	Програма підтримки обдарованої молоді	Моніторинг реалізації програм розвитку

Проект Стратегії сталого розвитку України до 2030 року є результатом аналітичної роботи, яка здійснена українськими експертами за підтримки Програми розвитку ООН в Україні та Глобального екологічного фонду в рамках проекту «Інтеграція положень Конвенцій Ріо в національну політику України»[1].

При формуванні системи регіональних пріоритетів необхідно виходити з того, що розвиток технологій має відповідати цілям соціально-економічного розвитку країни, сприяти підвищенню рівня життя населення.

Крім того, при формуванні пріоритетів повинна враховуватися сформована структура науково-технічної сфери регіону, наявні в розпорядженні ресурси, технологічні можливості для реалізації обраних напрямків та налагодження галузевих стратегій та перспективи розвитку тих чи інших напрямків науки і техніки. Перевага повинна віддаватися розвитку технологій, що дозволяють досягати найбільш високих наукових результатів, які мають широку сферу практичного застосування, сприяють виробництву високотехнологічних товарів і послуг, володіють конкурентними перевагами на регіональних, національних і глобальних ринках.

[1] Проєкт Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. *LIGA360*. <https://ips.ligazakon.net/document/view/JH6YF00A>.

Це означає, що повинні бути створені передумови для залучення до фінансування відповідних напрямів ресурсів бізнес-сектору для просування технологічного розвитку за обраними пріоритетними напрямами. При цьому, з огляду на обмеженість ресурсів, вибір пріоритетних технологій і проєктів з їх розвитку повинен бути обмежений. Перевага повинна віддаватися розвитку тих напрямів, які можуть забезпечити максимальну віддачу.

Таким чином, вибір пріоритетів сталого розвитку є складним завданням, в основі якого знаходяться такі критерії[1]:

– відповідність довгостроковим пріоритетам соціально-економічного розвитку (національних цілей розвитку) і викликам;

– відповідність накопиченому технологічного потенціалу і науково-технологічним ресурсам;

– максимальна соціально-економічна ефективність, тобто співвідношення досягаються ефектів і витрат на їх отримання.

Сформульовані цілі і завдання сталого розвитку повинні відповідати реальним пріоритетам суб'єктів економіки, перш за все держави, регіонів і громад. В іншому випадку набір пріоритетних технологій може виявитися незатребуваним учасниками науково-технологічного процесу.

Історично в Україні вибір орієнтирів науково-технічного розвитку відбувається на регулярній основі шляхом формування переліку пріоритетів і критичних технологій, згодом аналізуються і коригуються з урахуванням глобальних і середньострокових тенденцій соціально-економічного розвитку. На їх основі формуються Державні цільові програми, у межах яких фінансуються прикладні дослідження і розробки, що створюють основу технологічного розвитку країни.

При виборі пріоритетів необхідно враховувати, що всі інноваційні, інституційні, організаційні та фінансові пріоритети розвитку перспективних галузей повинні розглядатися у контексті ринків, які найбільш активно розвиваються.

В основі відбору пріоритетів регіонального розвитку повинні знаходитися принципи:

– зв'язку з державними пріоритетами, тобто спадкоємність методології вибору і використання державних переліків;

– врахування регіональної специфіки: наявні наукові розробки в регіоні, попит на інновації регіональними підприємствами, соціально-економічні потреби регіону;

– формування узгодженого бачення у стейкхолдерів регіону;

– розумна кількість виділених регіональних пріоритетів науково-технологічного розвитку (не більше 15-20);

– поєднання середньострокових і довгострокових завдань під час формування переліку пріоритетів, орієнтовний термін реалізації яких може варіюватися від 5 – 10 до 20 і більше років.

Концентрація інтелектуального потенціалу на пріоритетних напрямах в регіоні стає найважливішою умовою успішної реалізації інноваційної політики, сприяє науково-технічному розвиткові держави, забезпечує вітчизняну промисловість передовими конкурентоспроможними технологіями. Виконання цих завдань забезпечується формуванням та реалізацією кола політик у різних сферах життєзабезпечення регіону, мета та завдання яких мають кореспондувати з метою регіональної політики (табл. 2).

У Цілі 3 Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р. зазначено, що «ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики …, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів… Для досягнення цієї цілі також необхідні значні інвестиції у розвиток людського капіталу – навчальні та практичні програми підвищення кваліфікації спеціалістів …. центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідають за формування і реалізацію державної регіональної політики та здійснення контролю за станом її реалізації»[2].

[1] Лібанова, Е.М., Хвесик, М.А. (ред.) (2014). *Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь*. Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 776.

[2] *Постанова про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року 2014* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

Таблиця 2

Цілі реалізації політик для забезпечення ініціалізації інтелектуального потенціалу регіону

Назва політики	Цілі та завдання
Інноваційна політика	Розвиток, раціональне розміщення та ефективне використання науки і техніки, збільшення їх впливу на розвиток економіки, підвищення якості життя населення, забезпечення прогресивних структурних перетворень у сфері матеріального виробництва, підвищення його ефективності і конкурентоспроможності продукції, поліпшення екологічної ситуації та захисту інформаційних ресурсів, зміцнення обороноздатності держави та безпеки особистості, суспільства і держави, зміцнення взаємозв'язку виробництва, науки і освіти.
Освітня політика	Підготовка достатньої кількості кваліфікованих кадрів вчених, інженерів, техніків, управлінців високого рівня, що забезпечують ефективне застосування наукових знань на практиці, додаткове фінансування на підготовку фахівців, формування та надання власної матеріально-технічної бази для підготовки фахівців і виконання досліджень
Науково-технічна політика	Концентрація наукового потенціалу, фінансових і матеріальних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку науки і техніки – основних сфер досліджень і розробок, реалізація яких повинна забезпечити значний внесок у соціальний, науково-технічний та промисловий розвиток регіону і в досягнення за рахунок цього національних соціально-економічних цілей.
Молодіжна політика	Розвиток мотивації молоді до інтелектуальної діяльності через безперервність, наступність і привабливість системи освіти та науки, орієнтованої на професійну діяльність, за допомогою інформаційного супроводу (регіональні програми для учнів), допомога молодим науковцям, бізнес-інкубатори
Інформаційна політика	Забезпечення відкритості комунікаційних каналів для обігу інформації та трансферу знань
Міжнародне науково-технічне співробітництво	Забезпечення відповідності міжнародного науково-технічного співробітництва завданням розвитку та реформування науки з урахуванням інтересів національної безпеки, євроінтеграційного вектору розвитку.

Від компетентності на рівня знань публічних службовців залежить якість реалізації механізмів управління регіональним розвитком.

Виходячи з важливості функцій інтелектуального потенціалу регіону, до змісту управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону можна віднести: визначення потреби регіону в ЗВО, наукових установах, інноваційних центрах з урахуванням стратегії розвитку регіону, обсягу і структури виробництва продукції, послуг; систему загальної та професійної підготовки кадрів; кадрову політику (взаємозв'язок із зовнішнім і внутрішнім ринком праці, вивільнення, перерозподіл та перепідготовка кадрів); оцінку діяльності та атестацію кадрів, орієнтація на її заохочення та просування працівників за результатами праці; міжособистісні відносини між різними суб'єктами суспільства, в тому числі між працівниками і роботодавцями, органами влади та управління, адміністрацією та громадськими організаціями.

В умовах децентралізації державної влади та реалізації адміністративно-територіальної реформи розширюються можливості для концентрації наукової та інноваційної діяльності на рівні регіону.

Провідні підприємства регіону визначають потреби регіону у випускниках ЗВО, а також розробляють систему професійних стандартів, яка забезпечить вимоги до професійного рівня працівників, з урахуванням забезпечення якості та продуктивності виконуваних робіт.

Стратегічне партнерство влади, громадянського суспільства та бізнесу з метою розвитку ІПР забезпечить збалансованість професійно-кваліфікаційної структури попиту та пропозиції робочої сили на регіональних ринках праці з урахуванням потреби галузей економіки у відповідних категоріях працівників і коректування структури освітньо-професійних програм.

Важливим елементом управління ініціалізацією ІПР є виявлення та усунення чинників та бар'єрів, що перешкоджають його нарощуванню та реалізації, зокрема: низька затребуваність результатів наукової діяльності; відсутність зв'язку між попитом та пропозицією робочої сили, відтік кваліфікованого персоналу в інші регіони, маргіналізація соціальної групи виробників інтелектуального продукту; корупція в соціально-економічній системі регіону; складна демографічна ситуація в регіоні; низький рівень початкової підготовки абітурієнта, недостатність практикоорієнтованої підготовки; порушення зв'язку проходження продукту всередині інноваційного циклу.

Перешкоди нарощування інтелектуального потенціалу регіону можуть виникати в результаті управлінської діяльності некомпетентних фахівців, які розробляють концепцію діяльності ЗВО, формування пріоритетних напрямів розвитку економіки регіону в особі регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування, керівників підприємств регіону або ЗВО. В такому разі однією з головних функцій управління стає функція контролю виконуваних дій.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Реалізований інтелектуальний потенціал регіону стає його інтелектуальним капіталом, його активом, який використовується, продається і обов'язково приносить вигоду у вигляді результатів інтелектуальної діяльності та інтелектуальної власності, а також в особі тих фахівців, які володіють універсальними знаннями і можуть вирішувати поставлені перед ними стратегічні завдання забезпечення пріоритетів сталого регіонального розвитку.

Включення до переліку основних цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону проблематики управління ініціалізацією ІПР розширює завдання управління, змінює функції і структуру відповідних служб. Так, однією з найважливіших функцій управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону в зв'язку зі зростанням ролі людського чинника в сучасному виробництві стає управління розвитком інтелектуального потенціалу ЗВО, які здійснюють підготовку висококваліфікованих кадрів для наукоємних виробництв.

На підставі вищевикладеного, головне й найбільш складне питання, що постає перед регіональними органами влади, полягає в тому, щоб визначити, яким має бути управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону, для збереження, розвитку та трансферу знань та інновацій. Успішна реалізація процесу управління ініціалізацією інтелектуального потенціалу регіону дозволяє досягти його якісно нового рівня.

References:

1. Veretennykova, O.V., Krykun, N.O. (2012). Metodyka otsinky intelektualnoho potentsialu rehionu [Methods for assessing the intellectual potential of the region]. *Innovatsiina ekonomika* [Innovative economy], *7*, 131-140. [in Ukrainian].
2. Hliznutsa, I.O. (2016). Vyznachennia skladovykh ta otsinka innovatsiinoho potentsialu rehionu [Identification of components and assessment of the innovation potential of the region]. *Tehnologicheskij audit i rezervy proizvodstva* [Technological audit and production reserves], *3/5(29),* 11-14. [in Ukrainian].
3. Hunko, V.I. (2009). Intelektualnyi potentsial rehionu: sutnist, struktura, problemy formuvannia ta vykorystannia [Intellectual potential of the region: essence, structure, problems of formation and use]. *Visnyk Cherkaskoho universytetu. Seriia: Ekonomichni nauky* [Bulletin of Cherkasy University. Series: Economic Sciences], *153,* 95-100. [in Ukrainian].
4. Dyba, L.M. (2011). Sutnist poniat intelektualnyi potentsial ta intelektualnyi kapital yak ekonomichnykh katehorii [The essence of the concepts of intellectual potential and intellectual capital as economic categories]. *Ekonomichnyi visnyk universytetu* [Economic Bulletin of the University], *17*. <http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Evu/2011_17_1/Dyba.pdf> [in Ukrainian].
5. Dykan, O.V. (2015). Kontseptsiia formuvannia intelektualnoho potentsialu rehionu dlia aktyvizatsii innovatsiinoho rozvytku promyslovykh pidpryiemstv [The concept of forming the intellectual potential of the region to intensify the innovative development of industrial enterprises]. *Naukovyi ohliad* [Scientific review], *11,* 21. <https://naukajournal.org/index.php/naukajournal/article/view/647>. [in Ukrainian].
6. Libanova, E.M., Khvesyk, M.A. (ed.) (2014). *Sotsialno-ekonomichnyi potentsial staloho rozvytku Ukrainy ta yii rehioniv: natsionalna dopovid* [Socio-economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions: a national report]. Kyiv: DU IEPSR NAN Ukrainy. [in Ukrainian].

7. Maniv, S.Z. (2008). Orhanizatsiini, finansovo ekonomichni, sotsialni problemy realizatsii intelektualnoho potentsialu rehionu [Organizational, financial, economic, social problems of realization of intellectual potential of the region]. *Ekonomika ta derzhava* [Economy and state], *5,* 108. [in Ukrainian].
8. Molina, O.V. (2012). Intelektualnyi potentsial rehionu yak dzherelo ta mira yoho innovatsiinosti [The intellectual potential of the region as a source and measure of its innovation]. *Problemy nauky* [Problems of science], *5*, 9-14. [in Ukrainian].
9. Natsionalna dopovid «Tsili staloho rozvytku: Ukraina» 2017 [National Report "Sustainable Development Goals: Ukraine" 2017]. *United Nations Ukraine.* <http://www.un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf>. [in Ukrainian].
10. Nebava, M.I., Tkachuk, L.M. *Upravlinnia rehionalnym rozvytkom*. Elektronnyi navchalnyi posibnyk [Regional Development Management. Electronic textbook]. <https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/25nebava_upravlinnya_regionalnym_rozvytkom/01.html>. [in Ukrainian].
11. Nosova, T.I. (2014). Ekonomichna sutnist katehorii «intelektualnyi potentsial» [The economic essence of the category "intellectual potential"]. *Mekhanizm rehuliuvannia ekonomiky* [The mechanism of economic regulation], *2,* 159-166. [in Ukrainian].
12. Pererva, P.H., Hliznutsa, M.Iu. (2015). Benchmarkinh yak metod otsiniuvannia intelektualnoho potentsialu rehioniv [Benchmarking as a method of assessing the intellectual potential of regions]. *Marketynh i menedzhment innovatsii* [Marketing and innovation management], *4*, 11-19. [in Ukrainian].
13. Petrenko, V.P. (2006). *Upravlinnia protsesamy intelektokorystuvannia v sotsialno-ekonomichnykh systemakh* [Management of intellectual use processes in socio-economic systems]. Ivano-Frankivsk: Nova Zoria. [in Ukrainian].
14. *Postanova pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku 2014* [Resolution on approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020 2014] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. [in Ukrainian].
15. *Proiekt Stratehii staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku* [Draft Strategy for Sustainable Development of Ukraine until 2030]. *LIGA360*. <https://ips.ligazakon.net/document/view/JH6YF00A>. [in Ukrainian].
16. Revak, I.O. (2015). *Intelektualnyi potentsial u systemi ekonomichnoi bezpeky Ukrainy: problemy teorii ta praktyky* [Intellectual potential in the system of economic security of Ukraine: problems of theory and practice]. Lviv: LvDUVS. [in Ukrainian].
17. Tkachenko, V.A. (2012). Kontseptualno-analitychna systema kompetentsii formuvannia innovatsii zrostannia intelektualnoho potentsialu [Conceptual-analytical system of competencies of formation of innovations of growth of intellectual potential]. *Biuleten Mizhnarodnoho Nobelivskoho ekonomichnoho forumu* [Bulletin of the International Nobel Economic Forum], *1 (5), 1*, 404-428.
18. *Ukaz pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina-2020» 2015* [Decree on the Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020" 2015] (Prezydent Ukrainy) [(President of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. [in Ukrainian].
19. Chychkalo-Kondratska, I.B., Tenytska, N.B. (2012). Naukovi pidkhody do rozuminnia ekonomichnoi sutnosti katehorii «intelektualnyi potentsial rehionu» [Scientific approaches to understanding the economic essence of the category "intellectual potential of the region"]. *Efektyvna ekonomika* [Efficient economy], *8.* <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1309>. [in Ukrainian].
20. Chumachenko, H.V. *Metody otsinky intelektualnoho potentsialu v umovakh transformatsiinoi ekonomiky* [Methods for assessing intellectual potential in a transformational economy]. <https://www.hozpravo.snu.edu.ua/chumachenko.doc>. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.18

Mykola Polovyi, ScD in Political Science
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7283-3528
Vasyl' Stus Donetsk National University, Ukraine
Alina Polukhina, PhD in Political Science
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3475-448X

LOCAL DEMOCRACY AS AN IMPORTANT DETERMINANT OF THE MUNICIPAL REFORM IN UKRAINE: PROBLEM ASPECTS

Микола Польовий, д. політ. н.
Донецький національний університет імені Василя Стуса, Україна
Аліна Полухіна, к. політ. н.

ЛОКАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ ЯК ВАЖЛИВА ДЕТЕРМІНАНТА МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

The article considers the role of local democracy in the organization of governance at all territorial levels and its role in addressing important issues in the interests of residents of territorial communities. The main problems of the municipal reform in Ukraine have also been identified. Differences in the definitions of competence and purpose of local self-government institutions are outlined. The main problem aspects of local democracy are determined, which are the ratio between the autonomy of society and universal democratic norms operating in a single national environment; institutionalization of local democracy.

Keywords: democracy, local democracy, institutions of local democracy, local self-government, municipal reform.

Особливого значення набувають сучасні тренди децентралізації політичної системи України, тому у процесі реформування муніципальної політики підвищується роль локальної демократії в організації управління на всіх територіальних рівнях та для вирішення важливих питань в інтересах жителів територіальних громад. Одним із завдань муніципальної реформи в Україні є «створення самодостатніх та дієздатних територіальних громад, але це неможливо сьогодні без розвитку локальної демократії»[1].

Актуальність дослідження локальної демократії як важливої детермінанти муніципальної реформи обумовлена необхідністю більш глибокого осмислення понять, ознак, інститутів, умов і факторів, які визначають зміст і суть локальної демократії. Локальна демократія – поняття, що пов'язане з поняттями «демократія», «місцеве самоврядування»[2]. Адже локальна демократія дуже змістовне явище, що пов'язане безпосередньо з місцевим самоврядуванням. Теоретичне дослідження локальної демократії, неможливо уявити у відриві від місцевого самоврядування. Дані поняття тісно переплітаються один з одним, але не зовсім тотожні. Демократія виступає способом реалізації політичної влади, в тому числі і за допомогою самоврядування[3]. У свою чергу,

[1] Ковбасюк, Ю.В. (ред.) (2014). *Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наукова доповідь.* Київ: НАДУ, 94.
[2] Федоринов, Е.В., Вонсович, С.Г. (2013). Концепт локальной демократии в транзитологической парадигме. *Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология, 2,* 73.
[3] Крамаренко, С.В. (2013). *Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты*: Воронеж.

демократичність політичного режиму в суспільстві може визначатися впровадженням в його життя принципів місцевого самоврядування.

Поширення цінностей локальної демократії сприяє залученню громадян до реалізації державної влади, реалізує право на політичну участь громадян, а значить, сприяє консолідації демократії. Головною проблемою перехідних суспільств, в тому числі в Україні – проблема розподілу компетенції державної влади та самоврядування, вимоги до збільшення автономії територіальних одиниць, реалізація на практиці принципу субсидіарності.

Локальна демократія визначається як: національна модель демократії; участь громадян в управлінні; форма самоорганізації громадян; демократичний устрій на муніципальному рівні[1]. До ознак локальної демократії належать[2]: місцеве самоврядування виступає в ролі колективного суб'єкта, яке управляє безпосередньо власним життям шляхом самостійного вирішення питань місцевого значення; особливість суспільних відносин, в рамках яких здійснюється демократія. Локальна демократія існує лише в рамках особливого виду суспільних відносин, які складаються в рамках вирішення питань місцевого значення конкретного муніципального утворення; використання демократичних форм управління справами місцевої громади. Рішення питань місцевого значення здійснюється за допомогою системи органів місцевого самоврядування, які наділені владними повноваженнями легітимним способом, однак, рішення даних питань може бути здійснено територіальною громадою і безпосередньо, якщо для цього існуватиме нагальна необхідність; врахування у процесі управління історичних та інших місцевих традицій. Нормативно-правове регулювання в сучасній Україні дозволяє використовувати різні моделі не лише місцевого самоврядування, але і різні види локальної демократії при вирішенні питань місцевого значення. Дана специфіка пояснюється великою територією нашої країни і наявністю різних етнічних спільнот, в тому числі і в межах однієї територіальної громади.

Таким чином, законодавство дозволяє територіальній громаді самій вибрати прийнятну модель місцевого самоврядування, яка повною мірою відповідатиме місцевим потребам; можливість здійснення контролю під час вирішення питань місцевого значення органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Даний рівень влади, як найбільш наближений до населення, дозволяє більш ефективно застосовувати методи контролю над виконанням делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Локальна демократія включає в себе наступні інститути: місцеві вибори; референдуми та інші форми прямої демократії на місцевому рівні; дорадчі структури при місцевих органах влади; публічні слухання; форми самоорганізації (організації за інтересами, територіальні організації); способи вираження інтересів громадян, включаючи місцеві кампанії із захисту своїх прав, і т. д.

Локальну демократію розуміють як один із способів організації місцевого самоврядування, при якому: територіальна спільнота наділена автономією для задоволення власних інтересів; спирається на демократичні цінності, використовуючи демократичні механізми, залучає до прийняття рішень членів спільноти; реально використовує інструменти прямої демократії[3], та, яка характеризується наявністю факторів, що сприяють становленню локальної демократії: нормативні та політичні. До нормативних ми можемо віднести історичні традиції та зразки політичної поведінки, норми права; до політичних – політична участь громадян, реалізація принципу виборності органів місцевого самоврядування, розподіл повноважень між державною владою і самоврядуванням, відносини між представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування.

Метою даної статті є аналіз основних проблемних аспектів локальної демократії як основної детермінанти муніципальної реформи в Україні.

Для ефективної реалізації муніципальної реформи вкрай важливою є розбудова інститутів локальної демократії, адже як влучно відзначає К. Буря: «на сучасному етапі локальна демократія є не лише засобом репрезентації локальних інтересів, але й одним із потужних системотворчих

[1] Голосов, Г. (2010). *Локальная демократия*. Санкт-Петербург, 5.
[2] Шипулин, Н.С. К вопросу о понятии «муниципальная демократия». <https://pgu.ru/upload/iblock/c76/Pages-from-CH-_-18_80-ekz._8.pdf>.
[3] Федоринов, Е.В., Вонсович, С.Г. (2013). Концепт локальной демократии в транзитологической парадигме. *Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология, 2,* 75.

чинників для демократичних політичних систем»[1]. Варто відзначити, що у сучасній Україні становлення локальної демократії та децентралізація лише почались, і вагомого значення для здійснення муніципальної політики набувають: інституалізація місцевих громад, вироблення механізмів політичної взаємодії всередині представницьких органів влади та послідовна реалізація муніципальної реформи.

До загальних проблемних аспектів локальної демократії належать: співвідношення автономності суспільства і універсальних демократичних норм, що діють в єдиному загальнонаціональному середовищі[2]; інституціоналізація локальної демократії; цей процес передбачає дифузію влади, що не влаштовує політиків національного рівня[3]. До нагальних проблемних питань, що потребують вирішення, слід віднести також: визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що здатні забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг та ін.[4] Також до основних проблем реалізації муніципальної реформи слід віднести: невідповідність функцій територіальних громад як суб'єкта місцевого самоврядування реальному дифузійному стану вітчизняних громад, які являють собою неконсолідовану сукупність мешканців. На нашу думку, формування локальних демократичних політичних інститутів дозволить поступово забезпечити нову якість ухвалення політичних рішень і розвитку територіальних громад, і саме громадянське суспільство виступає основною компонентою реформ локальної демократії.

Якщо розглядати феномен локальної демократії крізь нормативно-правову призму, то слід виокремити наступні проблеми реалізації муніципальної реформи в Україні: відсутність гарантій для реалізації повноважень економічної основи діяльності визнаних і зареєстрованих державою територіальних громад; відсутність достатнього фінансування та нечіткість формулювання повноважень[5] (важливою залишається процедура розподілу фінансової допомоги між громадами та місцевими радами, які продовжують існувати: не вирішено питання їх взаємовідносин у фінансовій сфері, не розроблено механізми оптимального розподілу субвенцій між громадами згідно їх розмірами (чисельності населення, площі), виділення фінансової допомоги новоствореним громадам для їх вбудовування в новий територіальний устрій, яке пов'язане з додатковими витратами в освітній, медичній, транспортній та інших сферах); ігнорування регіональної специфіки, сформованої під впливом історичних, релігійних, етнічних, мовних, економічних, інституційних, ціннісних, геополітичних орієнтацій та інших особливостей[6]. Це і повільне прийняття поправок до чинного законодавства (в тому числі до Конституції), і неврегульованість адміністративних компетенцій і процедур взаємодії між старими (державними адміністраціями) та новими (громадами) органами влади на місцях, а також невирішені проблеми оптимальної структури органів місцевого самоврядування, функціонування виборчої системи та ін. Однак, слід відзначити, що локальні нормативно-правові акти створюють низку перепон, що перешкоджають територіальним громадам проводити збори громадян за місцем проживання (залежність від рішення

[1] Буря, К. (2017). Локальна демократія: специфіка трансформації у період посткомунізму. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії, 14*, 110. 110-117.
[2] Whalen, H. (1960). Ideology, Democracy and the Foundations of Local Self-Government. *The Canadian Journal of Economics and Political Science, 26, 3,* 377-395.
[3] Campbell, A., Coulson, A. (2006). Into the Mainstream: local Democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies, 32, 5,* 543-561.
[4] Ковбасюк, Ю.В. (ред.) (2014). *Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наукова доповідь*. Київ: НАДУ, 4.
[5] Олуйко, В. (2002). Муніципальна реформа: на часі кроки вперед. *Урядовий кур'єр*.
[6] Воротін, В.Є. (ред.) (2010). *Державне управління регіональним розвитком України*: монографія. Київ: НІСД.

міського голови або місцевої ради; встановлення кількісних вимог щодо членів ініціативної групи громадян або кількості громадян, з ініціативи яких можуть скликатися загальні збори; наявність складної процедури скликання зборів громадян за місцем проживання з ініціативи членів громади та інститутів громадянського суспільства[1]). Основною формою локальної демократії можуть бути місцеві ініціативи. Як форма волевиявлення членів територіальної громади вони включають ініціювання розгляду сільською, селищною, міською радою будь-якого питання місцевого значення.

Важливою детермінантою, що стримує процес формування локальної демократії є розбіжності у визначеннях компетенції та призначення інститутів місцевого самоврядування, а також непрозорість влади, корупція, залежність засобів масової інформації, складність доступу громадян до вичерпної, всебічної та об'єктивної інформації і т.д. Цю проблему досліджував, зокрема, Баймуратов М.М., який, вказуючи на суперечливість різних доктринальних позицій, зазначив: «…представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець на даний час розглядають місцеве самоврядування в якості: одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне права на місцеве самоврядування; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально правового феномену; важливого конституюючого і інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин; соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод людини; сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо»[2].

Сучасний досвід запровадження локальної демократії не забезпечує територіальним громадам вирішальної ролі у здійснення та реалізації муніципальної політики. До причин слабкості громадських ініціатив на місцевому рівні належать: соціальна інертність організацій громадянського суспільства; недосконалість правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні; відсутність розуміння керівництва міських рад залучати представників громадськості до співуправління та прийняття рішень, що безпосередньо стосуються громадян[3]. Слабкість громадських ініціатив на місцевому рівні, на думку Т. С. Майко, має такі причини[4]: соціальна інертність організацій громадянського суспільства; недосконалість правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні; небажання місцевих рад приймати з громадськістю спільні рішення.

Проведений аналіз свідчить про те, що муніципальне реформування є процесом досить неоднозначним. Це проявляється у відображенні інститутів місцевого самоврядування в правових нормах, неоднакової ролі публічно-владних відносин. Локальна демократія як основна детермінанта муніципальної реформи демонструє важливість публічної муніципальної влади у формуванні і функціонуванні демократичної правової державності та зростання такої ролі в процесі муніципальної реформи. Отже, муніципальна реформа в контексті її зв'язку і прояву локальної демократії детермінує, об'єктивує та актуалізує проблематику формування та інтенсивного розвитку механізмів такої демократії як, насамперед, запоруки існування, функціонування, розвитку і вдосконалення самого інституту місцевого самоврядування, а також як формування в межах місцевого самоврядування соціального та нормативного простору, в якому виникають, формуються, реалізуються, гарантуються, охороняються, захищаються, інституціоналізуються права людини і громадянина.

---

[1] *Місцева демократія в Україні: нові стандарти* (2013). Київ: Агентство «Україна», 55-58.

[2] Баймуратов, М.М. (2008). Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повнважень. *Порівняльно-правові дослідження, 2,* 120.

[3] Пеліванова,Н. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив. <old.niss.gov.ua/monitor/november08/7.htm>.

[4] Майко, Т.С. (2017). *Міська рада як інститут локальної демократії в Україні*: дисертація кандидата політичних наук. Луцьк, 181.

Вважаємо, що для більш дієвого реформування муніципальної влади та вирішення вищевикладених проблем слід: підвищувати рівень обізнаності та навичок мерів і місцевих радників щодо передового досвіду в сфері локальної демократії та європейських стандартів місцевого самоврядування з метою реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування; підвищувати спроможність місцевих виборних представників керувати змінами на місцевому рівні; створити спільні узгоджені механізми та процеси, що сприяють ефективній координації та співпраці між різними рівнями місцевого самоврядування, національними асоціаціями та центральними органами влади для ефективного здійснення реформ; брати активнішу участь молодих лідерів в місцевій політиці і місцевих виборах, з кращим розумінням ролі місцевої влади і європейських стандартів місцевого самоврядування; реалізовувати місцеві ініціативи щодо участі громадян, підзвітності та прозорості, а також поширення результатів. На думку М. І. Цумарєва, з якою власне погоджуємось, у контексті розвитку локальної демократії необхідно забезпечити безперервний процес первинної локально-демократичної соціалізації молоді шляхом впровадження відповідних навчальних дисциплін в закладах вищої освіти[1]. На нашу думку, у даній програмі навчальної дисципліни необхідно більше уваги приділити тематиці механізмів локальної демократії та особливостям участі територіальних громад у їх реалізації. Адже це стане логічним продовженням набуття молоддю знань у сфері локальної демократії, сформує розуміння і навички важливості залученості громадян до політичного процесу на місцевому рівні, взаємодії з політичною реальністю та в подальшому.

В рамках подальших досліджень, для вирішення та розробки рекомендацій щодо реалізації муніципальної реформи в Україні, вважаємо доцільним розглянути загальновизнані європейські принципи та моделі локальної демократії країн ЄС, що провели муніципальну реформу як частину загальної модернізації держави і суспільства, побудували національні моделі місцевого самоврядування, що мають загальну найважливішу ознаку – децентралізація публічної влади і перерозподіл юридичних повноважень і матеріально-технічних, фінансових та організаційних можливостей на рівень органів місцевого самоврядування.

References:

1. Baimuratov, M.M. (2008). Mistseve samovriaduvannia yak subiekt kompetentsii: do vyznachennia paradyhmy povnvazhen [Local self-government as a subject of competence: to determine the paradigm of authority]. *Porivnialno-pravovi doslidzhennia* [Comparative legal research], *2,* 120. [in Ukrainian].
2. Buria, K. (2017). Lokalna demokratiia: spetsyfika transformatsii u period postkomunizmu [Local democracy: the specifics of transformation in the post-communist period]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia filosofsko-politolohichni studii* [Bulletin of Lviv University. A series of philosophical and political studies], *14,* 110-117. [in Ukrainian].
3. Vorotin, V.I. (ed.) (2010). *Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom Ukrainy:* monohrafiia [State management of regional development of Ukraine: monograph]. Kyiv: NISD. [in Ukrainian].
4. Golosov, G. (2010). *Lokal'naja demokratija* [Local democracy]. Saint Petersburg. [in Russian].
5. Kramarenko, S.V. (2013). *Razvitie institutov neposredstvennoj demokratii v mestnom samoupravlenii: teoretiko-pravovye i prikladnye aspekty* [The development of direct democracy institutions in local government: legal and applied aspects]. Voronezh. [in Russian].
6. Kovbasiuk, Yu.V. (ed.) (2014). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii: naukova dopovid* [Local self-government in Ukraine: current state and main directions of modernization: scientific report]. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
7. Maiko, T.S. (2017). *Miska rada yak instytut lokalnoi demokratii v Ukraini*: dysertatsiia kandydata politychnykh nauk [City Council as an institution of local democracy in Ukraine: Candidate Thesis of Political Sciences]. Lutsk. [in Ukrainian].
8. *Mistseva demokratiia v Ukraini: novi standarty* [Local democracy in Ukraine: new standards] (2013). Kyiv: Ukraina. [in Ukrainian].
9. Oluiko, V. (2002). Munitsypalna reforma: na chasi kroky vpered [Municipal reform: steps forward in time]. *Uriadovyi kurier* [Government courier]. [in Ukrainian].
10. Pelivanova, N. *Mekhanizmy udoskonalennia realizatsii hromadskykh* initsiatyv [Mechanisms for improving the implementation of public initiatives]. <old.niss.gov.ua/monitor/november08/7.htm>. [in Ukrainian].

[1] Цумарєв, М.І. (2019). *Формування громадянської культури локальної демократії в сучасній Україні*: дисертація кандидата політичних наук. Київ, 180.

11. Fedorinov, E.V., Vonsovich, S.G. (2013). Koncept lokal'noj demokratii v tranzitologicheskoj paradigme [The concept of local democracy in a transitological paradigm]. *Vestnik VGU. Serija: Istorija. Politologija. Sociologija* [Bulletin of the Voronezh State University. Series: History. Political science. Sociology], *2,* 73-80. [in Russian].
12. Tsumariev, M.I. (2019). *Formuvannia hromadianskoi kultury lokalnoi demokratii v suchasnii Ukraini:* dysertatsiia kandydata politychnykh nauk [Formation of civic culture of local democracy in modern Ukraine: Candidate Thesis of Political Sciences]. Kyiv. [in Ukrainian].
13. Shipulin, N.S. K voprosu o ponjatii «municipal'naja demokratija» [On the concept of "municipal democracy"]. <https://pgu.ru/upload/iblock/c76/Pages-from-CH-_-18_80-ekz._8.pdf>. [in Russian].
14. Campbell, A., Coulson, A. (2006). Into the Mainstream: local Democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies, 32, 5,* 543-561. [in English].
15. Whalen, H. (1960). Ideology, Democracy and the Foundations of Local Self-Government. *The Canadian Journal of Economics and Political Science, 26, 3*, 377-395. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.19

Oksana Cherkas
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1191-5559
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Head of Kharkiv Regional Office U-LEAD with Europe, Ukraine

ORGANIZATIONAL FRAMEWORK FOR INTERACTION OF VERKHOVNA RADA OF UKRAINE WITH LOCAL COUNCILS

The article analyzes the specific features of organizational interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine (the Supreme Council) with local councils (village, settlement, city) and local self-government bodies representing the common interests of the communities of villages, settlements and cities (district and regional councils) as the main subjects of forming and developing representative democracy in Ukraine.

It was determined that the main indicator of the public sphere is the capacity of public authorities, interacting within the representative governance system, for collective action which is based on the articulation of common interests through a continuous rational discussion. The structure of public interest with the relevant organizational structures that represent the territorial and social interests of society is developed. The powers of the parliament, local councils, and representative organizations are delimited, and basic principles are formulated.

A scheme was developed to show the interaction between representative authorities and such organizations as the Coordination Council on Local Self-Government under the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on State Building, Local Governance, Regional and Urban Development, the All-Ukrainian Association of Communities, the All-Ukrainian Association of Local Self-Governments, the Association of Ukrainian Cities, the All-Ukrainian Association of Village and Settlement Councils, the Association of Amalgamated Territorial Communities of Ukraine.

Keywords: system of representative governance, interaction of representative bodies, parliament, local council, organizational interaction, public interest, representation of interests.

An effective interaction within the public sphere is a defining organizational principle of public administration and a valuable indicator of the degree of its democracy. The basis of any interaction, and an important element of it, is a goal, in the absence of which the interaction itself becomes impossible. Accordingly, the parliament and local councils are the bodies that collectively form a system of representative governance aimed to secure the rule of the people and support representative democracy.

Representative democracy, in turn, is based on a process of continuous rational representation of citizens' interests at all levels of government, which can be achieved by way of organizing the interaction of all actors through political dialogue and public-administrative discourse.

There are two dimensions of interaction in the public administration system: interaction between public authorities; interaction of public authorities with society.

Describing the interaction between public authorities and local self-government bodies, we must note that it can be of different nature and different types: political, which determines the existence of procedures of coordinated public policy; lawmaking, which characterizes the harmonization of legislation and regulatory acts; organizational i.e. coordination of actions on implementing public policy and public administration; resource-related, which provides allocation of resources adequate to public policy and public-administrative functions; representative, which presupposes that the parliament and local self-government bodies represent the interests of the entire people and those of local communities before the executive authorities[1].

[1] Клименко, І.В. (2018). Взаємодія в публічному управлінні. *Публічне управління: термінологічний словник*. Київ: НАДУ, 22.

In the context of public administration development, the improvement of various forms and methods of interaction between public authorities and local governments is of particular relevance. First of all, it concerns the parliament and local councils which are entrusted with the function of securing the rule of the people as a special form of democracy in Ukraine and its regions.

The interaction between the branches of government, between different levels of public authority, and their interaction with the public, specifically the organizational aspects, have been the subject of research of a large number of domestic and foreign scientists, in particular: T. Bezverkhniuk[1], V. Goshovska[2], I. Klimenko[3], H. Panchenko[4], A.Troian[5], P. Vorona[6], J. Habermas[7], J. Weintraub[8] and other researchers who have laid a substantial theoretical foundation for a detailed study of the need for and peculiarities of ensuring interaction between representative bodies and organizations aiming to ensure the representative democracy in Ukraine.

However, there has not been any specific study of the interaction within the system of representative bodies based on the reconciliation of territorial interests of different local governments and the parliament, which could help form public interest.

The **objective** of the present article is to investigate the organizational foundations of the interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with local councils, which collectively constitute the system of representative governance, in order to ensure the general representation of the interests of society at all levels of public administration and to support the country's representative democracy.

Describing the interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine (VRU) with local councils, we should note that scientists regard them as bodies of representative power, that is, collective standing or part-time elected bodies of state power and local government, empowered to represent territorial interests of society – the interests of people who elected them[9].

These institutions of government lay the foundation of the system of representative governance, expressing democracy, and are a form of embodiment and exercise of national sovereignty[10]. P. Vorona, when developing the organizational structure of representative power in Ukraine, identified two levels of representative bodies: the central (VRU), and the local which, in turn, are divided into regional (district, regional), and local proper (municipal) – city, village, settlement, urban district, and citizens' self-organization bodies[11]. Such a complex hierarchical system of representative bodies requires a strong scientific substantiation for the organization of their interaction and representation of the interests of citizens at different levels of the administrative and territorial structure of the state.

Turning to the definition of the system, we should stress that it is a complex entity, formed by many, as a rule, diverse factors that work for a common plan or serve to achieve a common goal[12]. That is to say,

---

[1] Безверхнюк, Т.М., Котова, Н.О., Попов, С.А. (2011). *Управління проектами в публічній сфері*: навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 295.

[2] Гошовська, В.А. та ін. (2018). *Парламентаризм*: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. Київ: НАДУ.

[3] Клименко, І.В. (2018). Взаємодія в публічному управлінні. *Публічне управління: термінологічний словник*. Київ: НАДУ, 224.

[4] Клименко, І.В. (2018). Взаємодія в публічному управлінні. *Публічне управління: термінологічний словник*. Київ: НАДУ, 224.

[5] Троян, А.В. (2010). Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України. *Науковий вісник Академії муніципального управління, серія "Право, 1.* doi: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf>.

[6] Ворона, П.В. (2001). Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). *Теорія та практика державного управління, 4 (35).* doi: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1668/1/01.pdf>.

[7] Хабермас, Ю. (2006). *Залучення іншого: студії з політичної теорії*. Львів: Астролябія, 416.

[8] Wientraub, J., Kumar, K. (1997). *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: Universiry of Chicago Press, 399.

[9] Гошовська, В.А. (ред.) (2013). *Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан: наукова розробка*. Київ: НАДУ, 48.

[10] Шемшученко, Ю.С., Бабакін, В.Д. (ред.) (2004). *Політологічний енциклопедичний словник*. 2-е вид.: доп. і перероб. Київ: Генеза.

[11] Ворона, П.В. (2001). Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). *Теорія та практика державного управління*, *4 (35).* doi: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1668/1/01.pdf>.

[12] Садовский, В.Н. (1974). *Основания общей теории систем*. Москва: Наука, 97.

the system is an assembly or a combination of objects connected by a regular interaction or interchangeability; this 'assembly or combination' of objects creates a certain relationship called 'a regular interaction or interchangeability'[1]. This relationship has certain properties that differentiate it from other relationships.

Another distinguishing feature that characterizes the system as orderly acting integrity, a totality, is that it is the orderly integrity which specifies and enriches the fixed properties with additional features, while the structure remains the same[2]. Considering that the main purpose of the representative bodies is to ensure the functioning of representative democracy, that is, a rational representation of the interests of citizens at all levels of government, we can state that the overall purpose of the representative governance system is actually to ensure the sovereignty of the people as the representative democracy basis. Therefore, an important task is to establish inter-system communication, namely between the Verkhovna Rada of Ukraine and local councils.

It should be pointed out that within the framework of exercising the representative function of the VRU, which provides for the expression of the people's will and is the basis of state power, there is a requirement of continuous communication and interaction with both territorial representative bodies (local councils) and citizens. The peculiarity of the representative function of the VRU is that all the legal and regulatory acts, approved by it, must express social and public interest[3]. This means that the citizens of Ukraine, on the basis of universal, equal, direct suffrage, delegate representation of their interests at the national, subregional and local administrative levels. That is why we deem it necessary to consider the nature and differences between social, public and state interests.

Social interest expresses common interests that can be regarded as generalized personal and group interests, without satisfaction of which it is impossible, on the one hand, to satisfy the private interests of individuals, and on the other hand, to ensure the integrity, stability and normal development of society as a whole[4]. However, not all public interests acquire the characteristics of publicity and become a kind of public interest governed by public law, but only those recognized by the state or by local governments. The social interests that have not acquired public character (are not reflected in the laws or other legal acts where the state undertakes to determine the sources and rules of financing specific needs) should be satisfied at the expense of the members of the respective public associations.

Public interest is a more complex concept and is defined as the interest of a social community, recognized by the state and secured by law, the satisfaction of which is a prerequisite and guarantee of its existence and development; the vital condition of large social groups, including society as a whole, the responsibility for which rests with the state; the interest of society, reflected and properly enshrined in the law, the implementation, security and protection of which is entrusted to the state[5]. Accordingly, the special features of public interest are: its legitimization; determining the method of legal regulation of social relations; constant variability subject to specific historical, socio-cultural, geopolitical, and economic conditions. The structure and place of public interest can be presented schematically in the general hierarchy of public interests (see Fig. 1).

Thus, as shown in Figure 1, national, regional, subregional and local interests are the levels of territorial interest that are formed on the basis of the interests of citizens who make up the territorial community of the relevant level, and the economic entities operating by using the resources of the respective territory. The level of localization of interests depends on the distribution of the governance functions and powers between subregional and local bodies of power which express the interests of their territorial communities.

The territorial interests, according to Art. 140 of the Constitution of Ukraine[6], are held by local government bodies which, in turn, are entrusted by the territorial community to independently resolve issues of local importance – a right that is clearly defined in the relevant regulatory acts.

---

[1] Уёмов, А.И. (1978). *Системный подход и общая теория систем.* Москва: Мысль, 102.
[2] Сурмин, Ю.П. (2003). *Теория систем и системный анализ*: учебное пособие. Киев: МАУП, 38.
[3] Гошовська, В.А. та ін. (2019). *Парламентаризм*: підручник. 2-ге вид., допов. й розшир. Київ: НАДУ, 571.
[4] Безверхнюк, Т.М., Котова, Н.О., Попов, С.А. (2011). *Управління проектами в публічній сфері*: навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 31.
[5] Безверхнюк, Т.М., Котова, Н.О., Попов, С.А. (2011). *Управління проектами в публічній сфері*: навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 29.
[6] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (2019, September, 03).

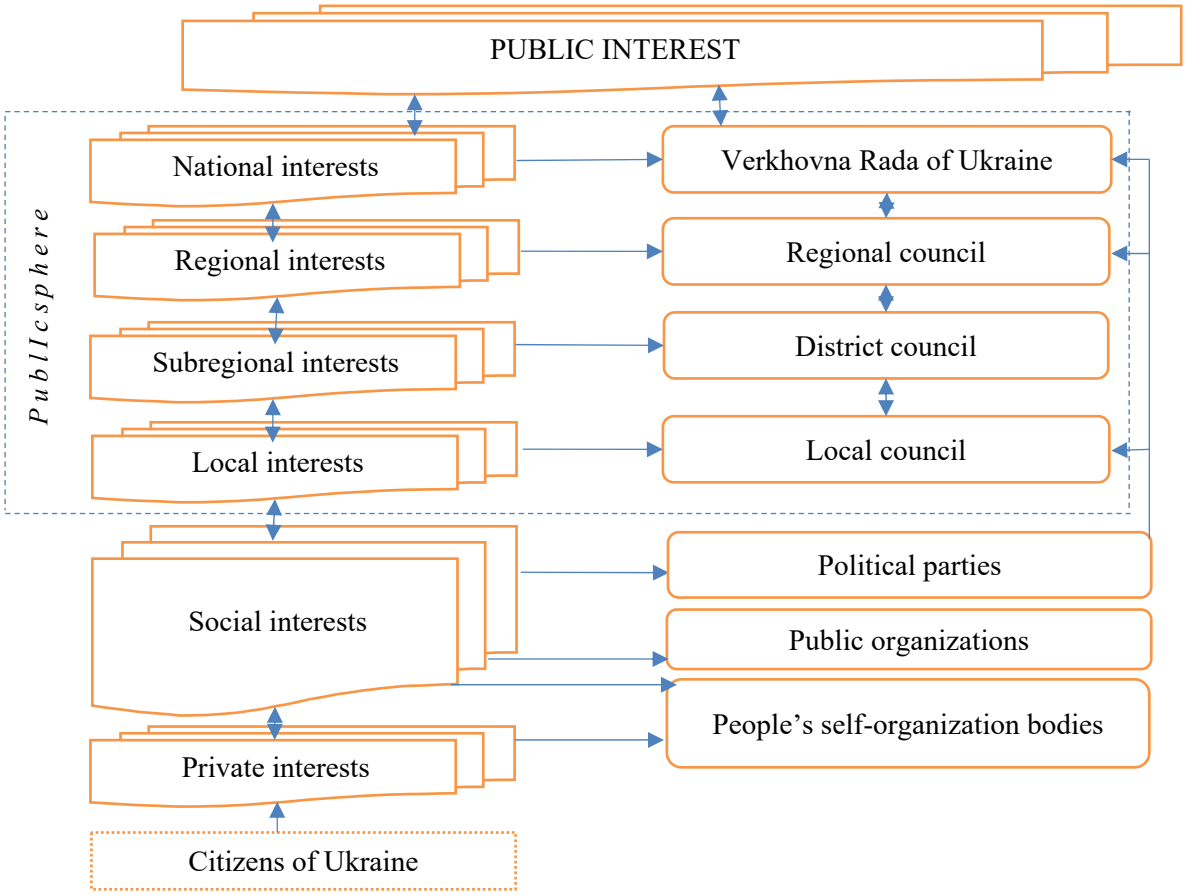

Fig. 1. The structure of public interest and representative bodies / organizations

Source: the author's elaboration.

The legal and organizational principles of realization of rights and freedoms and fulfillment of social, political, economic and other interests of citizens are defined by a series of laws of Ukraine, and namely: "On Bodies of Self-organization of the Population"[1], "On Public Associations"[2], "On Political Parties"[3]. The legal framework for the formation, powers, principles of organization and functioning, legal status and responsibilities of local councils is specified in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"[4], Section XI of the Constitution of Ukraine[5], and the Electoral Code of Ukraine[6].

Implementing publicity, as a general principle of public administration, which means the openness and transparency of public authorities' functioning, ensures the connection of public bodies and their officials with the society and citizens. The principle of publicity implies the openness of the government, transparency of the public administration activity for citizens through their right to influence the work of the authorities and their officials; taking into account the public opinion when making public-administrative decisions; public control over the activities of the administrative apparatus and other types of control over

[1] *Закон про органи самоорганізації населення 2001* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
[2] *Закон про громадські об'єднання 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
[3] *Закон про політичні партії 2001* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
[4] *Закон про місцеве самоврядування в Україні 1997* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (2020, May, 01).
[5] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (2019, September, 03).
[6] *Виборчий кодекс України 2019* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4129> (2019, September, 19).

the observance of the constitutionally enshrined interests of society, the rights and freedoms of citizens[1]. The publicity principle is based on understanding of publicity in essence, while J. Weintraub and K. Kumar divided it into two components: that which is open, explicit, accessible to others as a counterpart to what is hidden (it creates 'the private'); and that which is collective, or impacts collective interests, as opposed to individual (private)[2].

It is important to emphasize the significant theoretical differences between the public sphere as a political area of collective action, and public life as polymorphic communication. This was also stressed by O. Volkov who noted that the form of public life is a historically and culturally specific set of possible ways of public behavior and communication, which effectively defines the public agenda[3].

The public sphere is the institutional aspects of public life that may or may not acquire specific political functions. An important component of the political public sphere is communication and an adequate level of public information policy.

That is why at the beginning of the 21st century the concept of 'public sphere' became one of the key concepts in the analysis of problems and prospects of forming civil society, the basis of which was laid by the theory of communicative action proposed by J. Habermas and the six normative conditions for the functioning of the public sphere, in particular:

1. The public sphere should exist as an entity autonomous from other structures and the state. That is to say, the discourse of the public sphere is driven not by administrative and economic mechanisms, but by mechanisms of purely communicative orientation that represent the interests of all citizens.

2. In the process of forming the public sphere, entities articulate significant interests which by definition can be reviewed critically, thus, allowing an exchange of substantiated positions.

3. The public sphere includes a self-reflection element, without which there can be no exchange of claims since it requires that everyone should be able "to distance" themselves from their own self.

4. Participants in the public sphere should be able to exchange their roles with one another.

5. Honesty is an integral part of the entire public communication process, which emphasizes the importance of intentions of each participant.

6. Equality is one of the keystones of the public sphere[4].

Therefore, we can summarize that the main indicator of the public sphere is its ability to take collective action, based on the articulation of common interests through a continuous rational discussion. Politics is born when there are interests that bring people together. The most important indicator of public policy functioning is an open discussion which promotes practical realization of public interests.

At the same time, the main characteristic of public policy is, above all, the impossibility of its implementation without communication of public groups regarding the goals and tasks of public authorities and local governments. Also, the important features of public policy include:

– communication process, as public policy is always information interaction;

– openness, which means the availability of public space for a defined range of actors (citizens, mass media, civil institutions, the state, etc.) and a maximally free exchange of information;

– provision of conditions for public participation in the political process, including through the creation of discussion platforms and formation of public opinion;

– a meaningful focus on the formulation and satisfaction of public interests in order to achieve the common public good.

It can be argued that when public interests are directed at the activity of the state, the public sphere acquires a political dimension. Even parliamentary debates become part of this area, not due to publicity, but because they are related to satisfaction of the public interest.

The modern scientific sources have paid considerable attention to the issues of reconciliation of public, social and private interests, representation of interests in bodies of power, etc. However, the issues of reconciliation of interests of representative bodies of different levels, the realization of which would

[1] Безверхнюк, Т.М., Котова, Н.О., Попов, С.А. (2011). *Управління проектами в публічній сфері*: навчальний посібник. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 13.

[2] Wientraub, J., Kumar, K. (1997). *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: Universiry of Chicago Press.

[3] Волков, А.М. (2015). Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля. *Административное и муниципальное право*, *7,* 738-743.

[4] Хабермас, Ю. (2006). *Залучення іншого: студії з політичної теорії*. Львів: Астролябія, 416.

ensure the integrity of representation of the interests of society, still remain unresolved. Therefore, the interaction of the Verkhovna Rada with the regional and local councils should be aimed at forming the public interests of the entire state that would not conflict, creating conflict between the central and local power, but rather supplement one another by way of a rational discussion, prioritization, hierarchization and articulation of the interests that are most important for the society. Such harmonization of social interests of different levels can be achieved by their effective interaction, taking into account the vertical line of interests not only from top to bottom, but also vice versa, which will make it possible to speak about the full-fledged functioning of the system of representative governance in Ukraine.

The system of representative governance, as noted by P. Vorona, is an ideal type of the most perfect political system; yet, as it follows from the Ukrainian reality, the degree of adaptation of a certain human community to representative governance depends on the level of the general development of the community itself[1]. Nowadays, despite the implementation of the local self-government reform – decentralization of powers – it is quite early to speak about the development of the representative governance system, for its interests and problems are still ignored by the state, making it incapable.

The interaction of the VRU with local councils, like any interaction within the public administration system, should have a clear legal regulation. However, none of the current legal acts regulating local government in Ukraine has defined any forms or principles of this interaction. The only legal ground that determines the lines of interaction and subordination of local councils is Chapter XI of the Constitution of Ukraine, in particular Art. 140, which defines the levels of representation of interests according to the administrative and territorial structure, i.e. local councils (village, settlement, city) and local self-government bodies representing the common interests of the communities of villages, settlements and cities (district and regional councils). Thus, there are constitutional and other legal relationships between the VRU and local councils that determine their interdependence and mutual responsibility.

The parliament is vested with broad powers over these bodies, namely: the right to amend constitutional provisions on representative and other bodies of local self-government; to determine, exclusively by law, the basis for local self-government (formation, activities and responsibilities of local governments); to set the principles of internal and foreign policy in the field of local self-government; to approve the revenues and expenditures of local governments in the State Budget of Ukraine; to appoint regular and extraordinary local elections; to control the activity of local governments in the forms and limits defined by the Constitution and laws of Ukraine, etc.

Local councils' feedback to the VRU is performed through appeals to the legislative and other central authorities to protect their constitutional rights, submitted in the form of statements, remarks, proposals, recommendations or complaints.

The liaison between the parliament and local councils is organizationally mediated through coordination, consultative, advisory, expert and other structures, which can be formed both in the VRU: Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine – the Committee on State Building, Local Governance, Regional and Urban Development[2], the Coordination Council on Local Self-Government under the Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine[3], and the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine and its structural units, in particular the Local Authorities and Local Governments Liaison Office; in various public authorities working on a permanent or temporary basis; and indirectly – through organizations and associations, whose forms of interaction are participation in consultations with the VRU and other authorities by providing associations' opinions on draft legal acts concerning local and regional development issues[4]. The scheme of interaction between the VRU, local councils and representative organizations is shown in Fig. 2.

---

[1] Ворона, П.В.(2001). Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування). *Теорія та практика державного управління*, *4 (35),* 6. <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1668/1/01.pdf> (2020, May, 01).

[2] *Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://komsamovr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/zag_inf/79897.html> (2020, May, 01).

[3] *Розпорядження про внесення змін до Положення про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування 2019* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/19-%D1%80%D0%B3> (2019, September, 16).

[4] *Закон про асоціації органів місцевого самоврядування 2009* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.

A. Troian defines the relationships mediated through associations as relations of public attorneys and representatives of local councils with the VRU[1]. The author also notes that, as before, their interaction, despite the number of regulatory acts adopted within the framework of the reform, is marked with inadequate methods of regulating social processes and imposition of top-down administrative decisions that are not always transparent and open. In the first place, it concerns the VRU's neglecting the proposals of local self-government associations on the organization and functioning of local governments.

The main reason for this, in our opinion, lies in the lack of clear mechanisms and principles of interaction between the VRU and local councils. The principles of interaction of the VRU with other public administration bodies are explicitly regulated by the legislation. Within the framework of legislative, constituent and control functions, the parliament interacts with the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Accounting Chamber of Ukraine, the Parliament Commissioner for Human Rights, and other bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine, public authorities and their officials. However, within the framework of implementing the representative function, the principles of interaction are blurred and not legally enshrined.

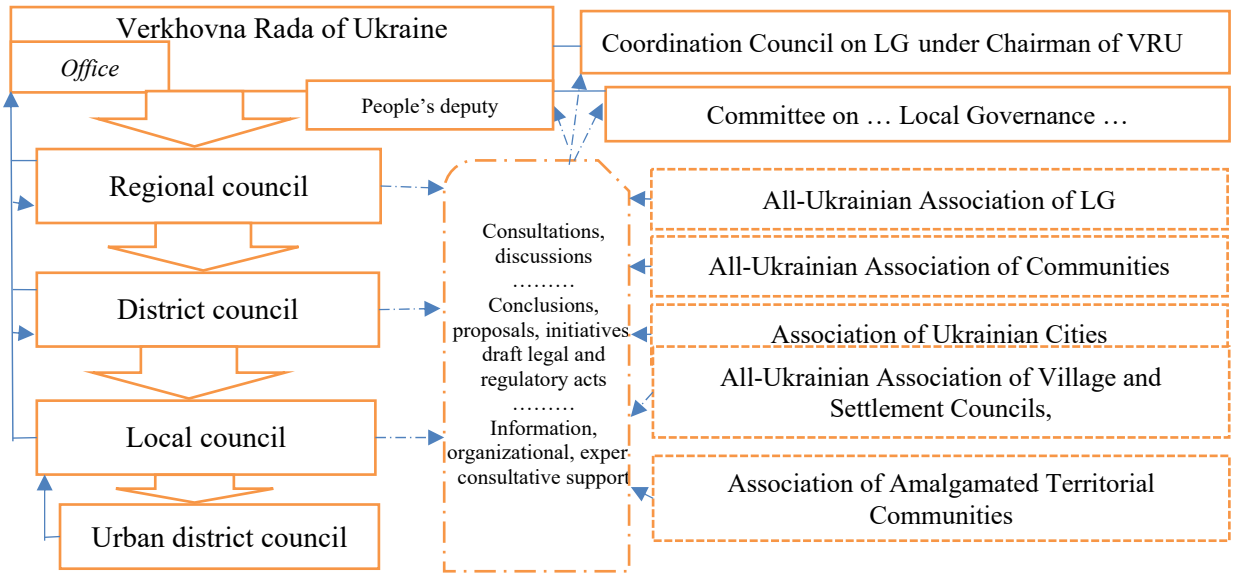

Fig. 2. The scheme of interaction of representative bodies with organizations

Source: the author's elaboration.

Therefore, in order to formulate the basic principles of interaction between the VRU and local councils, it is worthwhile to refer to the general clearly defined, legally enshrined principles of interaction between public authorities. For example, the basic principles of interaction between the VRU and the Cabinet of Ministers of Ukraine are: publicity and transparency of work, systemic explanation in the mass media of the purpose and basic provisions of government legislative initiatives[2]. The basic principles of interaction between the VRU and the subjects of public administration are: legality, priority of general interests over mercantile ones, consideration of common interests and mutual responsibility, preservation of independence of municipal authorities, compliance with the requirements of current legislation[3], etc.

[1] Троян, А.В. (2010). Взаємовідносини Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в контексті правових позицій Конституційного суду України. *Науковий вісник Академії муніципального управління, серія "Право"*, *1*. <http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/11.pdf, 178> (2020, May, 01).

[2] *Розпорядження про організацію взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України 2005* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України.* <https://www.kmu.gov.ua/npas/13741166>.

[3] Гошовська, В.А. (заг. ред.) (2013). *Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан: наукова розробка*. Київ: НАДУ, 39.

It should also be emphasized that the interaction of the VRU with local councils is to be based, first of all, on one of the key principles of public authority – parity i.e. equality of rights and responsibilities of all participants, mutual consideration of the positions of each party in the elaboration of joint decisions and development of regulatory acts, which, as H. Panchenko notes, will contribute to the formation of a unified integrated system of the representative power in Ukraine and/or change of its state[1].

In view of the above, we have proposed the general and specific principles of interaction between the VRU and local councils. The general principles of interaction include: lawfulness, publicity and transparency, free access and exchange of information, openness and tolerance of the parties, consideration of common interests and mutual responsibility; the specific principles are as follows: planning of joint activities; developing common cooperation goals; ensuring a common position in cooperation with the media; holding open public discussions; coherence of actions on forming and implementing state policy in the field of local self-government; allocation of resources adequate to the content of state policy and public-administrative functions; involvement of the public in discussion of draft regulatory acts and decision-making, parity in creation of working commissions and other organizational structures for development of recommendations, conclusions, etc.

In **conclusion**, we have to state that the Ukrainian system of representative democracy is still in the process of its formation. Despite the adoption of a number of legal acts regulating the sphere of interaction between public administration subjects, no real mechanisms for harmonization of territorial interests of society and representative bodies have been elaborated yet. This hinders significantly the formation of the representative governance system, the main subjects of which are the parliament, local councils and other representative organizations. Their interaction should be based on clearly defined principles, understandable and legally enshrined rules, equality of rights and responsibilities of all participants, and most importantly, the reconciliation of their interests, which will affect the development of the public sphere and democratic processes in Ukraine.

References:

1. Bezverkhniuk, T.M., Kotova, N.O., Popov, S.A. (2011). *Upravlinnia proektamy v publichnii sferi* [Project management in the public sphere: tutorial]. Odesa: Press ORIDU. [in Ukrainian].
2. Hoshovska, V.A., Larina, N.B., Pashko, L.A. et al. (2013). *Vzaiemodiia Verkhovnoi Rady Ukrainy iz subiektamy derzhavnoho upravlinnia: istoriia ta suchasnyi stan* [Interaction of the Verkhovna Rada of Ukraine with the State Governments: History and Current State]. Kyiv: Press NADU. [in Ukrainian].
3. *Vyborchyi kodeks Ukrainy 2019* [Electoral Code of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrayiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4129> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
4. Volkov, A.M. (2015), Publichnoe administryrovanie: voprosy nadzora i kontrolia [Public administration: issues of supervision and control]. *Admynystrativnoe i munitsypalnoe pravo* [Administrative and municipal law], *7*, 738-743. [in Russian].
5. Vorona, P.V. (2001). Osoblyvosti stanovlennia ta rozvytku predstavnytskoi vlady v Ukraini (na prykladi mistsevoho samovriaduvannia) [Features of formation and development of representative power in Ukraine (on the example of local self-government)]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia* [Public administration theory and practice], *4 (35).* doi:<http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1668/1/01.pdf> [in Ukrainian].
6. Hoshovska, V.A. (2019). *Parlamentaryzm* [Parliamentarism]. 2nd edition, supplemented and expanded. Kyiv: Press NADU. [in Ukrainian].
7. Klymenko, I.V. (2018). Vzaiemodiia v publichnomu upravlinni [Interaction in Public Management]. *Publichne upravlinnia* [Public Management]. Kyiv: Press NADU. [in Ukrainian].
8. *Komitet z pytan orhanizatsii derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia 2020* [The Committee for the Power of the Organization of Sovereign Power, Miscellaneous Self-Determination, Regional Development and Mystery] (Verkhovna Rada Ukrayiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://komsamovr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/zag_inf/79897.html> [in Ukrainian].
9. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [Constitution of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrayiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukraine].
10. Panchenko, H.O. (2018). Vzaiemodiia [Interaction]. *Publichne upravlinnia* [Public Management]. Kyiv: Press NADU. [in Ukrainian].

[1] Панченко, Г.О. (2018). Взаємодія *Публічне управління: термінологічний словник*. Київ: НАДУ, 21-22.

11. Horbatenko, V.P., Shemshuchenko, Yu.S., Babakin, V.D. (2004). *Politolohichnyi entsyklopedychnyi slovnyk* [Political Science Encyclopedic Dictionary]. Kyiv: Press Heneza. [in Ukrainian].
12. *Zakon pro asotsiatsii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia 2009* [Law About associations of local governments] (Verkhovna Rada Ukrajiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17> [in Ukrainian].
13. *Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy Pro vnesennia zmin do Polozhennia pro Konsultatyvnu radu z pytan mistsevoho samovriaduvannia 2019* [Disposal of the Head of Verhovna Rada of Ukraine About the introduction of Zmin to the Provision of the Advisory Council with the Power of Miscement]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/19-%D1%80%D0%B3> (2019, September, 16). [in Ukrainian].
14. *Zakon pro hromadski obiednannia 2012* [Law About the mass lunches] (Verkhovna Rada Ukrajiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> [in Ukrainian].
15. *Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 1997* [Law About local self-government in Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (2020, May, 01) [in Ukrainian].
16. *Zakon pro orhany samoorhanizatsii naselennia 2001* [Law of Ukraine About the Orhans of the Samurhanization of the Population] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> [in Ukrainian].
17. *Rozporiadzhennia pro orhanizatsiiu vzaiemodii Kabinetu Ministriv Ukrainy z Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy 2005* [Order on organization of interaction of the Cabinet of Ministers of Ukraine with the Verkhovna Rada of Ukraine] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. Ofitsiinyi sait Kabinetu Ministriv Ukrainy [Official site of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. <https://www.kmu.gov.ua/npas/13741166> [in Ukrainian].
18. *Zakon pro politychni partii 2001* [Law About political parties] (Verkhovna Rada Ukrajiny) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> [in Ukraine]. (2001, April, 5)
19. Sadovskii, V.N. (1974). *Osnovaniia obshchei teorii sistem* [Foundations of the general theory of systems]. Moscow: Press Science. [in Russian].
20. Surmin, Yu.P. (2003). *Teoryia sistem y sistemnyi analiz* [Systems theory and systems analysis]. Kyiv: MAUP. [in Ukrainian].
21. Troian, A.V. (2011). Vzaiemodiia mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy ta predstavnytskymy orhanamy mistsevoho samovriaduvannia: sutnist ta zmist [Interaction between the Verkhovna Rada of Ukraine and representative bodies of local self-government: essence and content]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Pravo* [Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Series: Right], *no. 2,* 177-187. doi: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_2_20> [in Ukrainian].
22. Uemov, A.Y. (1978). *Systemnyi podkhod i obshchaia teoriia sistem* [Systems approach and general theory of systems]. Moscow. [in Russian].
23. Habermas, Yu. (2006). *Zaluchennia inshoho: studii z politychnoi teorii* [Attracting another: political theory studios]. Lviv: Press Astrolabe. [in Ukrainian].
24. Wientraub, J., Kumar, K. (1997). *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: Press Universiry of Chicago. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.20

Yana Chernopyshchuk, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-5306-8808
Deputy head of the economy development department at the municipality of Bilhorod-Dniestrovsky, Odesa region, Ukraine

THE IDEA OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE EIGHTIES AS AN INDICATION AND POSSIBLE INSPIRATION FOR THE DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE

Yana Chernopyshchuk
Doctor nauk prawnych zastępca kierownika wydziału rozwoju gospodarczego Urzędu miejskiego miasta Białogród nad Dniestrem, obwód Odeski, Ukraina

MYŚL SAMORZĄDOWA W POLSCE W LATACH 80CH, JAKO WSKAZÓWKA I MOŻLIWA INSPIRACJA DLA REFORMY DECENTRALIZACJI NA UKRAINIE

This article provides for the exploration of the core idea of local self-government in Poland in the eighties of the twentieth century, which implementation leads to the decentralization of public authority and total transformation of the state. The author exposed the main historical path of the mentioned thought in political and legal processes in Poland within 1980-1990 years, analyzed "Solidarność" movement's impact on social community awakening, summarized advantages of local self-government idea realization in Poland. In conclusion, the author presented reasons for polish self-government thought and its relevance for current decentralization reform in Ukraine.
Keywords: freedom, solidarity, self-government, decentralization.

W 2020 r. mija 30 lat od momentu ukonstytuowania się w Polsce samorządu terytorialnego (początkowo tylko gminnego) opartego na zasadach samodzielności i niezależności od struktur administracji centralnej państwa. Uważa się, że reforma samorządowa jest najskuteczniej przeprowadzoną zmianą ustrojową i najkorzystniejszą dla rozwoju państwa reformą przeprowadzoną po 1989 r. w Polsce. Stworzyła ona mocne podstawy rozwoju miast, wsi i łączących je regionów. Widoczne rezultaty tej zmiany można aktualnie obserwować w wielu dziedzinach życia począwszy od infrastruktury lokalnej, a skończywszy na projektach infrastrukturalnych na poziomie regionalnym. Finansowe wsparcie, które Polska otrzymała po wstąpieniu do Unii Europejskiej, odegrało również istotną rolę w rozwoju państwa, jego nowoczesności, poprawie warunków życia Polaków i możliwości rozwoju cywilizacyjnego w Polsce. W celu stworzenia możliwości racjonalnego wykorzystywania środków pomocowych, w chwili przystąpienia Polski do UE w 2004 r. wypełniono już niezbędne warunki samodzielnego funkcjonowania samorządów w zdecentralizowanym systemie władzy publicznej. Samorządy były przygotowane do skutecznego zaspokajania bieżących potrzeb mieszkańców, były gotowe też do podejmowania wyzwań związanych z kreowaniem otaczającego mieszkańców środowiska, w taki sposób aby inwestowane środki nie były tylko konsumowane na konieczne „łatanie dziur" cywilizacyjnych pozostałych po czasie komunizmu a kreowały rozwój zgodnie z wolą mieszkańców.

Wydaje się, że obecnie realizowana na Ukrainie reforma decentralizacyjna w dużej mierze czerpie z polskiego modelu reformowania państwa. Wykorzystanie tej wiedz może to skutkować przyśpieszeniem reform i zaoszczędzeniem czasu rządzącym w szukaniu i kreowaniu pozytywnych rozwiązań. Dla tego warto by twórcy reformy na Ukrainie, przystępując do tak doniosłego zadania jak reforma samorządowa która jest de facto gruntowną reformą państwa, zapoznali się z przebiegiem procesów decentralizacyjnych władzy w Polsce.

Decentralizacja władzy w Polsce, której istotną częścią była reforma samorządowa, przebiegały jednocześnie jako efekt zmian polegających na demokratycznym przekształceniu ustroju państwa. Zmiany te były możliwe po odsunięciu w pokojowy sposób od władzy komunistów w Polsce w czerwcu 1989. Jednakże koncepcja koniecznych zmian, idea przebudowy ustroju państwa oraz wprowadzenie nowego modelu zarządzania w administracji publicznej miały swoje początki już na początku lat 80. XX wieku i wynikały jednoznacznie z obserwowanego od lat 70. XX w. procesu pogłębiania się kryzysu ekonomicznego oraz rozziewu między nastrojami społecznymi katolickiego narodu a preferowanym przez komunistów modelem społeczno-politycznym i ekonomicznym. Do powstania tego kryzysu przyczyniło się nieudolne, scentralizowane zarządzanie państwem, dodatkowo przesiąknięte komunistycznym doktrynerstwem władz PRL blokującym z zasady stosowanie jakichkolwiek liberalnych reform i zarządzaniem gospodarką na zasadach rynkowych, zastępowanie tego co podpowiadał zdrowy rozsądek próbami reformowania systemu (wówczas określanego jako socjalistyczny) w myśl zasady, że to niezły jest system a realizujący jego założenia ludzie. Potrzeba zmian widoczna była dla ludzi zaczynających myśleć o przyszłości Polski. Byli to Stefan Mieczysław Grzybowski, Michał Kulesza, Zygmunt Niewiadomski, Walerian Pańka, Karol Podgórski, Jerzy Regulski i Jerzy Stępień. Później stali się oni twórcami samorządu terytorialnego w Polsce, pelniące każdy ważną rolę w swojej dziedzinie. Przemiany polityczne, budowa samorządu terytorialnego i społeczeństwa obywatelskiego, to procesy tak mocno wzajemnie powiązane, że nie jest możliwe oddzielić ich od siebie, gdyż razem mają bezpośredni wpływ na jakość i warunki życia mieszkańców, którzy jednocześnie są twórcami i uczestnikami życia na poziomie państwowym i lokalnym. Dlatego też mieszkańcy od samego początku powinni być w te procesy wprzęgnięci.

Zdaniem Jerzego Regulskiego: „Decentralizacja to nie tylko zmiany prawne czy nawet instytucjonalne, zaprogramowane w parlamencie i w rządzie. Jest to proces znacznie szerszy i skomplikowany. […] Nic bowiem nie może zastąpić inicjatyw społeczności lokalnych i zaangażowania ogromnych rzesz obywateli”[1].

Należy całkowicie zgodzić się z takim postawieniem sprawy. Niezbędne jest zatem wskazanie historycznego kontekstu ewolucji ustroju, zarówno w ujęciu politycznym, jak i społecznym, w dojściu do zaakceptowania i wdrażania nowych zasad samorządności na poziomie lokalnym.

Myśl samorządowa w Polsce w latach 80ch stała się oparciam dla okresu przygotowawczego do wdrożenia po 1997 roku całościowego modelu samorządu terytorialnego i przygotowania systemu administracji samorządowej do warunków w jakich miał funkcjonować po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

W okresie PRL panowała zasada centralizmu we wszystkich dziedzinach życia. Wszelkie przejawy życia mogły być organizowane i kontrolowane tylko przez państwo. Eliminowało to możliwość istnienia jakiegokolwiek samorządu. Polska Rzeczpospolita Ludowa (PRL) była państwem scentralizowanym a jego struktura pionowa jednolita, shierarchizowana i podobna do zmilitaryzowanej. Władze gminne podlegały władzom wojewódzkim, które z kolei podlegały władzom państwowym. System ten nie dawał miejsca na jakąkolwiek autonomię. Scentralizowany system zarządzania państwem i wszystkimi przejawami życia społecznego jak i gospodarczego doprowadził do zahamowania rozwoju, załamania finansów państwa, niedoborów towarów konsumpcyjnych i biedy szerokich mas społecznych. Był to stan ciągły, prowadzący na przestrzeni lat do kolejnych kryzysów przejawiających się w strajkach i manifestacjach, krwawo tłumionych z użyciem przemocy(w tym zbrojnej). Krytyce poddawano przede wszystkim cały mechanizm nakazowo-rozdzielczy, centralne planowanie, nieefektywnie zarządzanie gospodarką jako całością oraz poszczególnymi przedsiębiorstwami, rozbudowaną administrację centralną, niepewną rolę pieniądza w gospodarce, wadliwe funkcjonowanie banków itp[2]. Przełomowym momentem stało się powstanie Komitetu Obrony Robotników (KOR) w 1976 r., który szybko stał się głównym elementem sieci niezależnych inicjatyw, ogólnie objętych hasłem walki o „społeczeństwo obywatelskie”[3]. Główną zasadą tego ruchu był antyinstytucjonalizm. Idea społeczeństwa obywatelskiego, które wymiennie nazywano społeczeństwem niezależnym czy też alternatywnym w stosunku do państwa, doprowadziła do powstania idei samoorganizującej się, etycznej wspólnoty decydentów. Wspólnoty nie mającej być surogatem normalnej

[1] Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa, 10.
[2] Balcerowicz L. (1981). Od diagnozy systemy do jego reformy, [w:] Ekonomiści o reformie gospodarczej, t. I: *Cele i zakres reformy gospodarczej.* (red.)U. Libury-Grzelońskiej, Warszawa, 159.
[3] Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa, 29.

parlamentarnej demokracji możliwym do zbudowania w nienormalnych warunkach dyktatury komunistycznej, lecz jako jej pełna alternatywa[1].

W 1980 r. działalność KOR i walka o prawa robotników w Gdańsku, jak również początek ogólnokrajowego strajku robotników o wolność zrzeszania się w ramach związków zawodowych, umożliwił stworzenie i rejestracji Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność". Związek ten oprócz funkcji typowych dla organizacji robotników reprezentującej ich w stosunku do pracodawcy, czyli państwa w warunkach gospodarki scentralizowanej, był platformą skupiającą środowiska niepodległościowe oraz ludzi myślących o tym, jak trzeba będzie państwo zorganizować po upadku komunizmu, bo o tym też myślano. Właśnie w środowisku zwolenników idei solidarności społecznej powstały odpowiednie warunki do wymiany myśli pomiędzy entuzjastami idei samorządowej. Doprowadziło to do podjęcia wstępnych studiów na temat samodzielnych wspólnot lokalny. Ruch „Solidarności" był ośrodkiem kształtowania potrzebnych i korzystnych idei dla społeczeństwa nie tylko polskiego, ale i społeczeństw żyjących w reżimach komunistycznych w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. „Solidarność" wyrosła na walce o prawa pracownicze, ale w rzeczywistości była odbierana przez społeczeństwo jako szeroki ruch społeczny stojący w opozycji do komunistycznej władzy i jako miejsce walki o zmiany ustrojowe. W pierwszym rzędzie o rozluźnienie komunistycznej supremacji, a w konsekwencji zrzucenie komunistycznego jarzma i radykalnej zmiany ustrojowej. Hasłem tamtych czasów wyrażającym istotę ruchu „Solidarności" były słowa wypowiedziane przez papieża Jana Pawła II w czasie pielgrzymki w 1983 r. do Polski: „Nie ma wolności bez solidarności!"[2]. "Solidarność" stałą się synonimem wolności przejawiającą się w ludzkiej wspólnocie. To hasło powtórzyła w swojej pierwszej winiecie „Gazeta Wyborcza" debiutująca w maju 1989 r., jeszcze przed czerwcowymi wyborami. Hasło miało wyrażać chęć budowy nowego państwa opartego na demokracji i wspólnocie[3]. Akcentowano w ten sposób nie priorytet państwa, a tworzących obywateli państwo. Rozmyślano nad koncepcją zmian ustrojowych. W ówczesnych realiach nie było jednak mowy o całkowitej likwidacji komunizmu. Dyskusja ta była jednak instrument do zwrócenia uwagi na potrzeby wspólnotowe obywateli, wezwanie władzy do dialogu z obywatelami o nowych formach ustrojowych, w których głos obywatelski jest słyszalny, a przez to mający wpływ na władzę.

Dokument, który otworzył drogę w stronę przemian w budowie samorządu, został przedstawiony w dniu 12 czerwca 1981 r. na forum Komisji Prawa i Praworządności Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość". Zawierał on następujące tezy: „(...) nie jest możliwe wyjście z kryzysu politycznego, społecznego i gospodarczego kraju bez generalnej reformy władz terenowych, bez przywrócenia im autentycznego samorządu, niezbędnego dla wyzwolenia aktywności społeczeństwa i dla uruchomienia ogromnych rezerw inicjatyw społecznych"[4]. To wówczas naukowcy teorii rozwoju samorządów w Polsce z Uniwersytetu Łódzkiego sformułowali podstawowe postulaty nowej koncepcji samorządnego społeczeństwa. Pisali oni: „Stwierdziliśmy, że samorząd terytorialny ma do odegrania rolę nie tylko gospodarczą, ale również polityczną i społeczną. Wymaga ona stworzenia warunków władzom lokalnym do samodzielnego działania, a więc samodzielnego określania celów rozwoju lokalnego, określania dróg ich osiągania, gromadzenia i dysponowania środkami finansowymi i własnym majątkiem, swobodnego korzystania z przysługujących praw i ustalania przepisów lokalnych"[5].

Związek „Solidarność" obudził aktywność społeczną, skoncentrował w ramach tworzonego przez siebie forum przedstawicieli inteligencji, przedstawicieli robotników, kształtując w naturalny sposób zalążki prawidłowego społeczeństwa obywatelskiego, ze współpracującymi ze sobą różnymi, ale równymi i wolnymi obywatelami dla dobra publicznego. Tytuł uchwały programowej sformułowany podczas I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność" we wrześniu 1981 r. brzmiał: „Samorządna Rzeczpospolita"[6]. W tezie 22. tego programy zapisano: „Samorządne prawnie, organizacyjnie i majątkowo

[1] Ibidem, 31.
[2] Portal historyczny. <https://dzieje.pl/node/44714> (2016, lipiec, 21).
[3] Gazeta Wyborcza" wraca do hasła „Nie ma wolności bez solidarności". <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/gazeta-wyborcza-haslo-nowe-w-winiecie-nie-ma-wolnosci-bez-solidarnosci> (2019, lipiec, 29).
[4] Regulski J., Bury P., Jewtuchowicz A., Markowski T. Dokument nr 3: Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość". <http://www.dlibra.karta.org.pl/dlibra/doccontent?id=1418 > (2019, grudzień, 11).
[5] Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa, 34.
[6] I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność". (1981). Statut, Uchwala Programowa z Aneksem. Gdańsk. Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność".

samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej"[1]. Przez teoretyków zgrupowanych wokół „Solidarności" samorząd był wyrazem i formą współdziałania ludzi, a nie częścią administracji publicznej. Konsekwencją takiego rozumienia samorządu było późniejsze podejście do opracowań modeli samorządowych w Polsce, a jako rezultat usankcjonowany prawnie podział administracji publicznej na rządową i samorządową. Warto zaznaczyć, że głównymi autorami prac w zakresie reformy władz lokalnych zostali teoretycy Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN (Zakład Gospodarki Regionalnej), Uniwersytetu Łódzkiego (Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast), Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego (Michał Kulesza).

Edukacja społeczeństwa w zakresie procesu przekształceń odbywała się na łamach tygodników „Wspólnota" i „Samorząd terytorialny" w ramach działań podejmowanych przez Międzykomunalną Spółkę Municipium, a także przy szerokiej aktywności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej[2].

Szczególnie cenną platformę wymiany myśli w przedmiotowym zakresie stworzyli księża jezuici i redakcja periodyku pt. „Przegląd Powszechny". Ponadto, został wysłany list Episkopatu Polski do przewodniczącego komisji sejmowej, która przygotowywała zmiany ustawowe stwierdzający, że obecny system jest „nieefektywny i nie tworzy fundamentów porozumienia narodowego"[3]. W taki sposób społeczność katolicka zaakcentowała ówczesnym władzom komunistycznym nieodwracalność fundamentalnych reform. Tym sposobem dołączyła do opozycji demokratycznej walczącej o głębokie zmiany ustrojowe.

Ruch solidarnościowy stał się dla Polski źródłem powstania społeczeństwa obywatelskiego, obudził on ludzi do wspólnego działania, do otwartej dyskusji z ówczesną władzą, wbrew cenzurze, krwawemu stanowi wojennemu i delegalizacji „Solidarności" oraz represji przez kolejne lata. W 1988 r. nieugięta postawa społeczeństwa doprowadziła do dyskusji przy „Okrągłym Stole" tj. opozycji z rządzącymi. Zwróciło to na Polskę uwagę państw demokratycznych, od których otrzymała ona później mocne poparcie ideologiczne i finansowe. Opozycyjne środowisko wzmacniało się lawinowo z jednoczesną widoczną erozją i słabnięciem komunistycznego reżimu nie mającego nic do zaoferowania społeczeństwu, w wyniku kompletnego krachu nieudolnie prowadzonych reform gospodarczych i zapaści ekonomicznej. Wyrazem negatywnego nastawienia społeczeństwa do komunistów i ich rządów była reakcja widzów po przegranej debacie telewizyjnej, która odbyła się 30 listopada 1988 r. pomiędzy komunistycznym liderem reżimowej organizacji pracowniczej pod nazwą Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (OPZZ) Alfreda Miodowicz z Lechem Wałęsą przywódcą „Solidarności"[4]. Zwykli ludzie składali sobie gratulacje, było jasne że „komuna sypie się", ze jest nadzieja na normalność. Pojawiła się zapowiedź „okrągłego stołu", czyli negocjacji pomiędzy opozycją a władzą. Stół przy którym odbyły się negocjacje faktycznie miał kształt okrągły, co miało podkreślić równość stron dyskusji. To był przełomowy, historyczny moment i okazja do wypracowania propozycji do rozpoczęcia fundamentalnych zmian ustroju państwowego na kształt demokratycznych państw, w tym stworzenie samorządu terytorialnego. Po ośmiu latach od wprowadzenia stanu wojennego mającego na celu spacyfikowanie „rozmarzonego w wolności społeczeństwa" i próbie zniszczenia zalążków myśli samorządowej stało się zrozumiałe dla wszystkich, że ostateczne złamanie schematu scentralizowanej piramidy kontroli wszystkiego i wszystkich nie uda się bez powstania samorządnych gmin, a najprościej mówiąc przekazaniu obywatelom władzy tam gdzie mieszkają i żyją.

Sformowany w grudniu 1988 r. Komitet Obywatelski przy NSZZ „Solidarność" wystąpił jako ciało negocjujące z partią i rządem. W ramach podstawowego zespołu reform politycznych skupiono się na legalizacji NSZZ „Solidarność" oraz na swobodach obywatelskich, w tym i na dostępie do środków masowego przekazu, swobody wydawania prasy, wolności stowarzyszeń i zgromadzeń. Najbardziej ambitnym punktem programu „Solidarności" był postulat reformy samorządu terytorialnego, punkt ten napotkał jednak na nieustępliwość strony rządowej[5]. Na posiedzeniach „Okrągłego Stołu" na początku 1989 r. Komisja Samorządowa Komitetu Obywatelskiego w trudnych konfrontacyjnych rozmowach ze

[1] Ibidem.
[2] Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa, 85-87.
[3] Dokument nr 11: List Episkopatu Polski w sprawie projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. (2000). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, (wstęp i wybór) J. Regulski, Warszawa, 118.
[4] Nieudana marmolada z Wałęsy. (2009). W: Historia PRL. T. 24: 1988. New Media Concept, 18-19.
[5] Matyja R. Przebudowa państwa. (2013). *Czas wielkich zmian. Antologia „Polityki Polskiej".* Red. M. Bartyzel, A. Wołek, Warszawa, 221.

stroną rządową przedstawiła na piśmie ultimatum formułując trzy postulaty, które nie mogły podlegać żadnym negocjacjom:

– zagwarantowanie prawnie odrębności samorządu, przy ograniczeniu kontroli rządowej jedynie do kwestii legalności decyzji,

– niezależność finansowa,

– demokratyczne wybory[1].

Nie udało się jednak tych postulatów obronić i uzyskać zgody strony rządowej. W przypadku bowiem ich zrealizowania, taki model lokalnego samorządu oznaczałby koniec ustroju komunistycznego, na co władza nie mogła się zgodzić. Jednak cytując słowa jednego z członków Komisji Komitetu Obywatelskiego „dyskusje przy „Okrągłym Stole" to nowy etap w historii odbudowy samorządu"[2]. Nieprzygotowanie opozycji do przejęcia władzy skutkowała tym, że dwie reformy, mianowicie gospodarcza i samorządowa były przygotowane niezależne poza "Solidarnością". Twórcy reformy nie mieli wtedy dostępu do praktyki działania i informacji o finansach państwa, dlatego opierali się w reformie głównie na doświadczeniach zagranicznych, starając się zastosować to na polskim gruncie[3].

W trakcie kampanii wyborczej do polskiego parlamentu w 1989 r. opozycja antykomunistyczna zaczęła działać również w terenie. Aktywna samoorganizacja społeczeństwa doprowadziła do tworzenia lokalnych komitetów obywatelskich organizowanych z ludzi, którzy chcieli wziąć aktywny udział w przebudowie kraju. Po wyborach rozpoczęto kampanię edukacyjną i doradczą polegającą na tłumaczeniu władzy lokalnej szczegółów nowego modelu samorządowego. Idea polegała na tym, żeby przebudowa ustrojowa szła od dołu na podstawie aktywnych działań wspólnot lokalnych (w tym czasie w postaci Społecznego Ruchu Samorządności Obywatelskiej „Solidarność") bez żadnego narzucania metod i sposobów sprawowania lokalnych działań. Wzmacnianie wspólnot lokalnych odbywało się poprzez działania Komisji Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego. Działalność okazała się skuteczna, gdyż „Solidarność" otrzymała większość w Senacie. Po wyborach, nastąpiła rozbudowa idei samorządów i nowego demokratycznego ustroju Polski. Proces mógł być już inspirowany centralnie, ponieważ „Solidarność" przy poparciu społeczeństwa otrzymała legitymizację sprawowania władzy.

We wrześniu 1989 r. Rada Ministrów ustanowiła Urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego w rządzie Tadeusza Mazowieckiego. Urząd ten miał za zadanie prowadzić reformę na trzech płaszczyznach:

– legislacyjnej, dotyczącej zmiany ustroju prawnego państwa,

– społecznej, mającej za zadanie przygotowanie społeczeństwa do podejmowania nowych zadań i ponoszenia za nie odpowiedzialności,

– instytucjonalnej, mającej za zadanie przebudowę istniejącego stanu rzeczy jeśli chodzi o organizację państwa[4].

W krótkim czasie przygotowano podstawowe akty prawne dotyczące ustroju i etapy realizowania reformy samorządowej. W dniu 8 marca 1990 r. uchwalone zostały zmiany w Konstytucji PRL. Wprowadzono nowy rozdział poświęcony samorządowi i pojęcie administracji rządowej, w tym wojewody jako jej przedstawiciela w terenie[5].

W przeciągu dwóch kolejnych miesięcy parlament uchwalił ustawy, które gruntownie zmieniały dotychczasowy stan prawny dotyczący funkcjonowania gmin. Ponadto, mocą Ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. gminy uzyskały osobowość prawną i samodzielność, które podlegały ochronie sądowej. Nadano im możliwość wykonywania zadań administracji publicznej w terenie. Gmina była rozumiana jako wspólnota samorządowa tworzona z mocy prawa przez mieszkańców oraz jako odpowiednie terytorium. Wyodrębniono budżet gminny z budżetu państwa[6]. Nie stanowiono jeszcze wprost o zasadzie decentralizacji, chociaż budowa samorządów oznaczała wyjście wspólnot lokalnych spod totalnej kontroli administracji rządowej. Na takie otwarte zadekretowanie decentralizacji nie pozwalała dostatecznie mocna pozycja ówcześnie rządzących wywodzących się z opozycji czasu komunistycznego.

[1] Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa, 55.
[2] Regulski J. (1989). Okrągły stół. Kto jest kim. *Opozycja*. Warszawa, 281.
[3] Ibidem.
[4] Dokument nr 25: Notatka prof. Jerzego Regulskiego dla premiera Tadeusza Mazowieckiego (2000). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980 – 1990,* (wstęp i wybór) J. Regulski, Warszawa, 31.
[5] Ustawa z 8 marca 1990 o zmianie Konstytucji RP, (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94).
[6] Art.1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

Oficjalnie decentralizacja została wyartykułowana dopiero siedem lat później w nowej Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Opisany powyżej proces reformy samorządowej osiągnął swój szczytowy moment w dniu 27 maja 1990 r., czyli podczas pierwszych demokratycznych wyborów w Polsce do rad gminnych. Wybory te odbyły się na podstawie ustawach o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku i nowej Ordynacji wyborczej uchwalonej tego samego dnia. Odstęp czasu pomiędzy uchwaleniem prawa a datą przeprowadzenia wyborów uzmysławia tempo podjętych zmian. Były one konsekwencją przemian społeczno- gospodarczych podjętych po 1989 roku[1]. Ten akt wyborczy społeczeństwa stanowił kolejny krok na drodze do budowania nowej, wolnej Rzeczypospolitej.

Wybory samorządowe oraz reformy prawa z nimi związane wprowadzono po to, aby zastąpić wywodzące się z czasów PRL rady narodowe demokratycznie wybieranymi radami gmin. Wyborcy głosowali na kandydatów na radnych, czyli osoby mające objąć mandat w radach gmin (w miastach – rady miejskie). Wybory przeprowadzono do 2383 rad gmin. W celu przeprowadzenia wyborów utworzono 47.997 okręgów wyborczych w tym 47.254 jednomandatowych i 743 wielomandatowe. Frekwencja wyborcza wyniosła 42,27% uprawnionych do głosowania[2]. W lokalnych wyborach ok. 53.1 % otrzymały Komitety Obywatelskie „Solidarność”[3].

W połączeniu z większością przedstawiceli “Solidarności” w Senacie zwycięstwo w terenie doprowadziło do nowego politycznego ukształtowania władzy z demokratycznie wybranych przedstawicieli społeczeństwa Polskiego zorientowanego na program zmian cywylizacyjnych w państwie zgodny z zasadami decentralizacji władzy.

Jednym z ciekawszych zjawisk związanych z rozwojem samorządności w Polsce jest fakt, że samorządy stały się miejscem kształtowania nowych elit politycznych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Proces ten rozpoczął się zaraz po wyborach do nowych, nieznanych społeczeństwu z przeszłości organów władzy, jakim były w ustroju państwa – rady gmin. Mieszkańcy zaangażowani w sprawy wspólnoty poprzez udział w samorządzie gminnym otrzymali mandat zaufania społecznego i w konsekwencji stali się znaczącą siłą polityczną. Radni z nowo powstałych rad nie byli silnie upartyjnieni. Jednocześnie polityka nowego rządu nie była jednoznacznie przyjazna samorządom i ewoluowała wraz ze zmianą władzy politycznej. Przedstawiciele samorządów byli zainteresowani przechodzeniem do polityki krajowej. Celem było wywieranie wpływu na politykę państwa, tak aby wzmacniać w nim rolę samorządów.

Twórcy modelu samorządowego w Polsce stwierdzili, że: „Nie wystarczy mieć cel, trzeba jeszcze wiedzieć, jak ten cel osiągnąć”[4]. Opisany powyżej mechanizm osiągnięcia tego celu zadziałał znakomicie doprowadzając społeczeństwo do powstania samorządowej Polski. Jak podkreślił J. Regulski: „Państwo powinno zająć się tym, czym musi, tym, czym nie musi, lepiej zajmie się obywatel”. To jest właśnie fundament samorządowego modelu państwa wypracowanego w Polsce.

Na podstawie przedstawionej powyżej genezy można dojść do wnisku, że reforma samorządowa była aktem niezależnym wynikającym z potrzeb społecznych, przeprowadzonym na fali ruchu fundamentalnych zmian w całym kraju. To stanowiło o sile tej reformy mającej swoje źródło w masowej aktywności obywatelskiej. Dało to jej moc do przetrwania niezależnie od aktualnego rozkładu sił politycznych na szczeblu centralnym. Sił, które już w wolnej Polsce nie zawsze były samorządności przychylne tak jak to stało się po przejęciu władzy przez postkomunistów spod znaku socjaldemokracji. Reforma samorządowa była kontynuowana niezależnie od zmian sił politycznych w Polsce. W ramach reformowania państwa liderzy ruchu "Solidarność", po wygranych wyborach (częściowo demokratycznych) w 1989 r. opowiadali się za całkowitym odrzuceniem scentralizowanego modelu życia społeczno-politycznego, proponując zbudowanie od nowa struktur samorządowych. Przez 30 lat Polska samorządowa udowodniła, że prowadzi skutecznie państwo po drodze rozwoju, a samorządowe zasady decentralizacji, pomocniczości, samodzielności stały się jednym z gwarantów stabilności Rzeczypospolitej Polski.

---

[1] Kletke O. Krótka historia pierwszych wyborów samorządowych w Polsce. <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23236249,krotka-historia-pierwszych-wyborow-samorzadowych-w-polsce.html> (2018, kwiecień. 10).

[2] Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r., (M.P. z 1990 r. Nr 21, poz. 170). <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19900210170/O/M19900170.pdf> (2018, kwiecień. 10).

[3] Ibidem.

[4] Regulski J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa, 45.

Fundamenty samorządu terytorialnego są stale aktualne, potwierdzają zasadność obranego 30 lat temu kierunku. Z solidarności i zrzeszania się ludzi wokoło idei wolności wyrosło niepodległe państwo, a samorządy stały się efektem i gwarantem tej wolności, możliwości tworzenia i funkcjonowania instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

W taki sposób Wolność-Solidarność-Samorządność stanowią filary każdego współczesnego europejskiego państwa. Tylko tam gdzie ludzie mogą swobodnie wybierać, świadome decydować o kierunkach rozwoju istnieje demokracja, demokracja bezprzymiotnikowa, a nie jej autorytarny reżim w stylu „demokracja ludowej", demokracja która wyrasta z poziomu wspólnoty lokalnej i pnie się do góry na szczyty władzy w państwie, łamie monopole krępujące rozwój państwa, ustanawia wolność w imię solidarności. I to jest właśnie to co wyraźnie można obserwować w rozwoju Polski przez ostatnie 20 lat.

Ukraina, jako reformujące się intensywnie państwo Europy Wschodniej, której społeczeństwo jasno wyraziło w 2014 roku swoją orientację na integrację z Unią Europejską, również powinna posiadać za opokę samorządności jasno zdefiniowane jej zasady z uwzględnieniem silnej roli wspólnoty lokalnej mieszkanców. Z tego powodu twórcy ukraińskiej reformy decentralizacji i samorządu terytorialnego oraz ukraiński ustawodawca powinni przejrzyście i jednoznacznie zdefiniować i przyjąć zasady decentralizacji, pomocniczości i samodzielności. Nie ma drugiej drogi co jasno widać na przykładzie doświadczeń polskich.

References:

1. Balcerowicz L. (1981). *Od diagnozy systemy do jego reformy* [Ekonomiści o reformie gospodarczej], I: Cele i zakres reformy gospodarczej. Warszawa. [in Polish].
2. Wirtualnemedia (2019). *Gazeta Wyborcza" wraca do hasła „Nie ma wolności bez solidarności"* <https://www.wirtualnemedia.pl/artykul/gazeta-wyborcza-haslo-nowe-w-winiecie-nie-ma-wolnosci-bez-solidarnosci> (2020, May, 29). [in Polish].
3. Dokument nr 11: List Episkopatu Polski w sprawie projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. (2000). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990, (wstęp i wybór) J. Regulski*, Warszawa. [in Polish].
4. Dokument nr 25: Notatka prof. Jerzego Regulskiego dla premiera Tadeusza Mazowieckiego (2000). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980 – 1990, (wstęp i wybór) J. Regulski*, Warszawa. [in Polish].
5. Kletke, O. (2018). *Krótka historia pierwszych wyborów samorządowych w Polsce.* <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,23236249,krotka-historia-pierwszych-wyborow-samorzadowych-w-polsce.html> (2020, May. 10). [in Polish].
6. I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność". (1981). *Statut, Uchwala Programowa z Aneksem. Gdańsk. Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej* NSZZ „Solidarność". [in Polish]
7. Matyja, R. (2013). *Przebudowa państwa. Czas wielkich zmian. Antologia „Polityki Polskiej"*. Warszawa, 215-247. [in Polish].
8. Nieudana marmolada z Wałęsy. (1988). *Warszawa: Historia PRL*. New Media Concept, 24, 18-19. [in Polish]
9. Prawo (1990). *Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r., (M.P. z 1990 r. Nr 21, poz. 170).* <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP19900210170/O/M19900170.pdf> [in Polish].
10. Dzieje.pl (2016). *Portal historyczny* <https://dzieje.pl/node/44714> (2020, May, 21). [in Polish].
11. Regulski, J., Bury, P., Jewtuchowicz, A., Markowski, T. (2019). *Dokument nr 3: Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość"* <http://www.dlibra.karta.org.pl/dlibra/doccontent?id=1418 > (2020, May, 11). [in Polish].
12. Regulski, J. (1989). *Okrągły stół. Kto jest kim. Opozycja*. Warszawa. [in Polish].
13. Regulski, J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja.* Warszawa. [in Polish].
14. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. *Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95*. [in Polish].
15. Ustawa z 8 marca 1990 o zmianie Konstytucji RP. *Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94*. [in Polish].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.21

Lyudmila Gorbaychuk
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-9807-6115
V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine

ECONOMICAL AND LEGAL ASPECTS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Людмила Горбайчук
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Україна

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Market transformations currently developing in Ukraine require new approaches to the reform of the budgetary system and order. The article analyzes the results of the reform of financial decentralization in Ukraine, which began in 2014, and determines its effectiveness. The acute problems of financial decentralization have been highlighted. The author puts an emphasis on the reform of financial decentralization as one of the key reforms that will improve the existing system of state and local self-government and create conditions for socio-economic development of the regions. With the aim to ensure the independence of local budgets and expand their financial capacity with reliable sources of income, a number of separate measures have been proposed for the further reform of budgetary and fiscal legislation.

Keywords: decentralization, financial decentralization, local self-government, local budgets, local budget revenues, transfers, tax and non-tax revenues

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку регіонів, який стає можливим лише за умови акумуляції в місцевому бюджеті достатніх фінансових ресурсів. Дана обставина зумовлює необхідність поглиблення реформ, пов'язаних із фінансовою децентралізацією. За сучасних умов фінансова децентралізація стає одним із визначальних векторів розвитку міжбюджетних відносин у різних країнах світу, в тому числі й в Україні.

Фінансова децентралізація повинна сприяти зростанню доходів місцевих бюджетів, насамперед за рахунок податкових надходжень. Чи вдалося вирішити одне з головних завдань реформи, а саме: сформувати реально фінансово самодостатні місцеві бюджети? Актуальність даної тематики визначається насамперед тим, що фінансова децентралізація є однією з найгостріших проблем загального процесу децентралізації, вирішення якої дасть можливість одночасно і пришвидшити її проведення, і забезпечити належний соціально-економічний розвиток окремих місцевостей (регіонів).

Мета статті полягає в дослідженні правових аспектів фінансової децентралізації, визначені її ефективності та подальших напрямів розвитку.

Фінансова децентралізація являє собою найбільш повний та прозорий вид децентралізації, оскільки вона безпосередньо пов'язана з організацією та реформуванням системи міжбюджетних відносин. В процесі фінансової децентралізації органи місцевого самоврядування отримують фіскальну незалежність (делегування повноважень щодо прийняття рішень у сфері бюджетного регулювання) – можливість приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні. Це підштовхує їх до конкуренції між собою в контексті варіації рівня податкових ставок з метою фінансового забезпечення громад[1]. Серед потенційних вигод

[1] Жаліло, Я. А. (2019). *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь*. Київ: НІСД, 21-22.

фінансової децентралізації у вітчизняній науковій літературі наголошується на можливості більш повного врахування специфіки функціонування місцевої економічної системи, що, в свою чергу, дозволяє більш ефективно надавати суспільні блага[1], а також зазначається, що фінансова децентралізація сприяє внутрішньо-регіональній конкуренції та підвищенню рівня суспільних благ, за рахунок дії механізму так званого «голосування ногами»[2].

Суть фінансової децентралізації в країнах з багаторівневим устроєм держави полягає у наданні урядам, які перебувають на рівні нижче центрального, певних повноважень, пов'язаних з автономією щодо встановлення та збору до свого бюджету податкових надходжень, а також здійснення видатків на підставі власних рішень. Фінансова децентралізація обумовлює перерозподіл на користь регіонів будь-яких прибуткових джерел, будь-яких повноважень щодо прийняття рішень, які могли б вплинути на обсяг і розподіл цього доходу, а також будь-якої відповідальності щодо того, як ці повноваження повинні використовуватися. Стосовно України, то практика показала, що країна потребує децентралізації повноважень, пов'язаних з прийняттям рішень на місцевому рівні, а відтак, і фінансової децентралізації, яка повинна забезпечити виконання цих рішень.

З огляду на викладене, можна виділити два основних аргументи на користь фінансової децентралізації. По перше, фінансова децентралізація передбачає розподіл повноважень з надання державних послуг, що підвищує ефективність бюджетних витрат, оскільки місцева влада займається «вирішенням питань» місцевого населення, враховуючи його побажання. Згодом місцеве населення в якості виборців дає оцінку діяльності місцевої влади. По-друге, фінансова децентралізація повноважень з формування доходів бюджету дозволяє більш точно врахувати специфіку окремої місцевості (регіону) та сформувати ефективну податкову базу.

Проведення економічних реформ, розпочатих в Україні ще на початку 1990-х рр., як засвідчили результати понад двадцятип'ятирічної практики, виявилося неможливим без посилення економічної спроможності та дієздатності регіонів, що передбачає децентралізацію управління регіональним розвитком, яка включає в себе фінансову складову. При цьому найважливішою проблемою децентралізації стало забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, що є основою виконання передбачених законодавством функцій, а фінансова політика вважається ефективною тоді, коли в ній працюють усі складові. Тому здійснення фінансової децентралізації було визнано однією з базових реформ, започаткованих у 2014 році. На початок 2020 року існують об'єктивні дані, на підставі яких можна констатувати успішність проведення даної реформи в Україні. 1. Варто зазначити, що в розвинених країнах рівень децентралізації перебуває у прямій залежності від частки доходів місцевих бюджетів у внутрішньому валовому продукту (ВВП).

Рис. 1. Частка місцевих бюджетів у ВВП, %[3]

[1] Хайек, Ф. А. (1992). *Дорога к рабству*. Москва: Экономика.
[2] Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy, 64 (5)*, 416-424.
[3] Складено автором на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України (розрахунок здійснювався без урахування трансфертів)

Чим більшою є ця частка, тим вищий рівень децентралізації в країні. Розпочата наприкінці 2014 року реформа бюджетної сфери в Україні мала на меті забезпечити ефективне надання суспільних послуг на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а це означає, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП повинна збільшуватися, оскільки вона є критерієм децентралізації і тим індикатором, на основі якого можна судити про рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Як видно з рисунку 1, починаючи з 1993 року спостерігається негативна динаміка щодо зменшення частки місцевих бюджетів у ВВП: з 16 % в 1993 році – до 7,3 % в 2019 році. Зменшення цієї частки свідчить про те, що переважна більшість бюджетних коштів країни, як і раніше, акумулюється в державному бюджеті. Станом на 2020 рік, у порівнянні з дореформеними стабільними роками (2012 та 2013), частка місцевих бюджетів у ВВП збільшилась лише на 0,1 %, що свідчить про фактичну низьку ефективність започаткованої в 2014 році реформи децентралізації.

2. Одним із показників ефективності реформи фінансової децентралізації є зменшення частки фінансових трансфертів у доходах місцевих бюджетів.

В країнах Європейського Союзу (ЄС) частка трансфертів у власних доходах місцевих бюджетів не перевищує 12 %. Натомість в Україні станом на початок 2020 року частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів досягла позначки 48,7 %. Відзначимо, що це є не винятком даного року, а стабільною негативною динамікою. Розмір міжбюджетних трансфертів з кожним роком зростає, що свідчить про залежність місцевих бюджетів від додаткових коштів, які надходять із державного бюджету країни. Якщо в 2001 році обсяг трансфертів місцевим бюджетам склав 7203 млн. грн., то на початок 2020 року він сягнув 260302 млн. грн., збільшившись у 36,13 рази (в доларовому еквіваленті – у 7,13 рази).

З огляду на цілі надання міжбюджетних трансфертів можна зробити висновок, що вони, по суті, є формою надання допомоги відсталим регіонам, спрямованою на підвищення їх доходів до середнього рівня по країні. Даний аспект міжбюджетних трансфертів передбачає перерозподіл коштів з регіонів-донорів до дотаційних регіонів. Зважаючи на рівень міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів можна з впевненістю стверджувати, що реформа фінансової децентралізації у повній мірі не принесла очікуваних результатів. На нашу думку, основною проблемою є те, що в Україні, незважаючи на триваючу реформу та необхідність її проведення не враховуються об'єктивні недоліки фіскальної децентралізації. Це пов'язано з тим, що у самій моделі фіскальної децентралізації, яка запроваджена в Україні, із самого початку було закладено протиріччя, обумовлене необхідністю одночасного вирішення трьох основних цілей: 1) досягнення економічної ефективності; 2) досягнення соціальної справедливості; 3) досягнення макроекономічної стабільності.

Суперечливість вищевказаних цілей призводить до неможливості досягнення позитивних результатів по всіх напрямках одночасно. Наприклад, при спробі поєднати соціальну справедливість із забезпеченням макроекономічної стабільності за рахунок скорочення горизонтальної нерівності, виникає серйозна проблема. Єдиний спосіб одночасного вирішення цих двох завдань полягає в посиленні централізації податкової бази. Проте централізація податкової бази призводить до зниження дохідної автономії територій, що власне суперечить самому змісту фінансової децентралізації, оскільки значна ефективність децентралізованих систем можлива лише при посиленні фінансової автономії на місцях. При цьому під фінансовою автономією слід розуміти можливість отримання на місцях реального доходу від різних податків та зборів, а не трансфертів з вищестоящого бюджету. За аналогією, суміщення цілей економічної ефективності та макроекономічної стабільності за рахунок зниження вертикальних дисбалансів може бути досягнуто тільки шляхом посилення горизонтальної нерівності і, отже, посилення соціальної несправедливості. Зазначені протиріччя призводять до того, що успіх проведення реформи фінансової децентралізації більшою мірою залежить від політичних та інституційних детермінант, ніж від обраної моделі та параметрів децентралізації (ставки податків, кількість податків, розподіл трансфертів і т.п.).

Вищенаведені позитивні й негативні аспекти фінансової децентралізації проявляються лише в особливому інституційному середовищі, притаманному країнам з високим рівнем економічного розвитку. Відсутність цієї найважливішої передумови не дозволяє реалізувати переваги децентралізації. Більш того, в країнах, що розвиваються, з низьким або середнім рівнем економічного розвитку (до них відноситься й Україна), децентралізація часто виступає як елемент політики національної побудови, і взагалі не передбачає отримання швидких економічних результатів. Крім того, значно розширюється число її негативних наслідків та ризиків. Даний сценарій щодо політики національної побудови, на наш погляд, був застосований і в Україні

в 2014 році з метою згуртування суспільства, подолання криз у різних сферах суспільного життя. У 2020 році існуючий підхід до фінансової децентралізації необхідно відкоригувати.

В Україні найбільш перспективною з усіх існуючих моделей фінансової децентралізації, на нашу думку, буде модель «керованого розвитку», яка передбачає високу ступінь централізації при наданні місцевим органам влади істотних повноважень та самостійності. Реальна фіскальна децентралізація, на відміну від номінальної, з нашої точки зору, визначається не стільки кількістю здійснених змін та впроваджених новацій, скільки якістю податкових повноважень кожного рівня бюджетної системи. Іншими словами, наявність значної кількості власних дохідних джерел та прав з управління ними, при їх малозначимості, не дозволяє говорити про реальну фінансову незалежність місцевих бюджетів.

Виходячи з результатів фінансової децентралізації, яка була розпочата в Україні у 2014 році, можна зробити кілька невтішних висновків. По-перше, основні ресурси (понад 60 % від обсягу всіх дохідних джерел), як і раніше, зосереджені в державному бюджеті, оскільки за результатами реформи ступінь централізації вітчизняної бюджетної системи практично не зменшився. По-друге, рівень власних доходів місцевих бюджетів все ще є недостатнім, а частка фінансової допомоги – надмірно високою (48,7 %). По-третє, всі запропоновані заходи зменшили тягар витрат дотаційних регіонів лише за рахунок регіонів-донорів. У зв'язку з цим в умовах недостатності власних доходів та залежності від фінансової допомоги зверху, будь-який розрив між доходами та витратами в регіонах-донорах одночасно позначається на фінансовому благополуччі менш самозабезпечених регіонів. Натомість, на підтримку заслуговує позиція, згідно з якою адекватно проведена фінансова децентралізація є індикатором рівня економічного розвитку та прагнення країни зайняти гідне місце серед країн ЄС. Іншими словами, розвинений і стабільний регіон у вітчизняних умовах – це фінансово незалежний, децентралізований регіон.

Слід відзначити, що в Україні правові основи фінансової децентралізації у цілому є вже сформованими. Вони були започатковані із прийняттям Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII[1], «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII[2], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII[3], «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII[4], схваленням розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[5] та розпорядження Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 року № 142-р Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки[6]. Особливе значення мали зміни, внесені до Бюджетного та Податкового кодексів України Законами України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII[7] та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII[8].

---

[1] *Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, 2014* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2015, 12*. 76.

[2] *Закон про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи, 2014* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2015, 7-8,* 9, 55

[3] *Закон про добровільне об'єднання територіальних громад, 2015* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2015, 13*, 91

[4] Закон про засади державної регіональної політики, 2015 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2015, 13*, 90.

[5] *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (2020, травень, 20).

[6] *Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, 2017* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (2020, травень, 20).

[7] *Закон про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи, 2014* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2015,* 7-8, 9, 55.

[8] *Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, 2014* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2015,* 12. 76.

Успішна реалізація фінансової децентралізації, на нашу думку, можлива у разі її поєднання із правовою реформою. На теперішній час на порядку денному – питання конституційної реформи, яка передбачає децентралізацію державної влади та управління публічними фінансами. Слід відзначити, що лише після внесення змін до Конституції України стане можливим прийняття Верховною Радою України низки законодавчих актів, які також сприятимуть процесам децентралізації в державі, і процес розгляду яких на даний час залишається невиправдано повільним.

Однією з проблем правового характеру є зволікання із впровадженням змін щодо адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур)[1]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою та забезпечити підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між об'єднаними територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, що залишаються у підпорядкуванні району. Поряд із цим проект Закону України про засади адміністративно-територіального устрою України від 22 лютого 2018 р. № 8051[2] був тричі відкладений, а 29 серпня 2019 року відкликаний. Цього ж дня було відкликано і проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01 липня 2015 р. № 2217а[3]. На початку 2020 року в Верховній Раді України було зареєстровано Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 р. № 2804[4]. Проте і він був відкликаний 04 березня 2020 року. Таким чином, на теперішній час жодних законопроектів з питань адміністративно-територіального устрою України та змін до Конституції України щодо децентралізації влади в ВРУ не зареєстровано. Також залишились без уваги проекти Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади» та ін.

На теперішній день існує необхідність визначення кількісних та якісних критеріїв рівня фінансової децентралізації, яких Україна повинна досягти, та закріпити їх на законодавчому рівні. Так, основними критеріями оцінки рівня фінансової децентралізації вважаються наступні показники: обсяг видатків місцевих бюджетів до валового внутрішнього продукту, частка власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки та збори у відсотках до ВВП та обсяг міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів[5]. Попри очікування того, що реформа має стимулювати місцеві громади до більш ефективного, обґрунтованого наповнення дохідної складової своїх бюджетів, здійснювати фінансове самозабезпечення і ґрунтовно планувати свої видатки з урахуванням економії коштів, потребують заміни акценти у розумінні ролі держави при формуванні фінансової основи місцевого самоврядування з гарантування надання фінансових ресурсів на зобов'язання створити умови для утвердження фінансової незалежності місцевого самоврядування. У зв'язку з цим потребують заміни норми Конституції (ч. 3 ст. 142) та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 1 ст. 62), які визначають принципи участі держави у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування.

З урахуванням низької ефективності реформи фінансової децентралізації (про що свідчать її результати) та одночасної необхідності її продовження й отримання запланованого в 2014 році позитивного результату, вважаємо, що основний акцент слід зробити на розширення повноважень

---

[1] Жаліло, Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. (2019). *Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь.* Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 9-10.

[2] *Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, 2018* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508> (2020, травень, 20).

[3] *Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), 2015* (Президент України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> (2020, травень, 20).

[4] *Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України, 2020* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986> (2020, травень, 20).

[5] Куліченко, Н. В. (2014). Функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління регіональним розвитком. *Вісник НТУ ХПІ, 65 (1107)*, 164.

місцевої влади у сфері податкового адміністрування в поєднанні з деякими кроками щодо перерозподілу низки дохідних джерел між бюджетами різних рівнів. З метою забезпечення самостійності місцевих бюджетів та розширення їх фінансової спроможності надійними джерелами доходів, при подальшому реформуванні бюджетно-фіскального законодавства слід:

1) забезпечити повноцінне формування власних доходів місцевих бюджетів в обсягах, які сприятимуть соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, шляхом наділення органів місцевого самоврядування правом самостійно запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори (навіть ті, що не встановлені Податковим кодексом України), які будуть враховувати специфіку та особливості місцевих територій та наявні потенційні об'єкти оподаткування;

2) вдосконалити систему адміністрування податків на майно та податку на доходи фізичних осіб. Особливу увагу необхідно приділити модернізації нормативів розподілу податків, у тому числі податку на доходи фізичних осіб. Крім того, необхідна зміна нормативів щодо частки власних доходів місцевих бюджетів (тобто без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті на рівні не менше 30 % шляхом перерозподілу на користь місцевих бюджетів додаткових джерел його формування. На наш погляд, варто перерозподілити й інші податкові платежі за рівнями бюджетної системи з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів від високоефективних податків, вилучивши з них, в якості компенсації, малоефективні податки. При цьому всі питання про переваги того чи іншого варіанта перерозподілу до їх впровадження повинні бути досліджені кількісними методами. У даному випадку мова може йти про те, наскільки в середньому збільшаться податкові доходи кожного з місцевих бюджетів у разі реалізації запропонованих заходів;

3) розширити доходи місцевих бюджетів за рахунок передачі до їх відання вже діючих загальнодержавних податків. Варто реформувати введений на території України податок на прибуток у розмірі 1,5 % (військовий збір). Доцільно замість військового збору запровадити «збір на місцевий розвиток» та повністю спрямувати його до місцевих бюджетів. Зазначимо, що кошти, які надходять від стягнення військового збору до державного бюджету, незважаючи на заявлену ціль введення податку, цільового призначення не мають;

4) змінити підходи щодо управління публічними фінансами не на короткострокову, а принаймні, на середньострокову, а то й довгострокову перспективу. Потрібно переходити до трирічного бюджетного планування за бюджетною декларацією, що було закріплено в Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування» від 06 грудня 2018 р. № 2646-VIII[1].

Реалізація на практиці вищенаведених пропозицій дозволить якісно вплинути на проведені в Україні реформи та істотно змінити оцінку рівня децентралізації протягом найближчих років. При цьому, основний наголос необхідно робити на аспект забезпечення місцевих бюджетів власними доходними джерелами, на формування яких місцеві органи влади реально можуть впливати через економічну політику на власній території.

Наступний етап реформування міжбюджетних відносин повинен ставити перед собою мету забезпечення реальної фінансової децентралізації, в напрямку розширення «офіційних» повноважень та відповідальності місцевої влади за одночасного створення і жорсткого дотримання єдиних «правил гри» у взаєминах між владою різних рівнів. До завдань даного етапу реформи входять, перш за все, забезпечення реальної, а не номінальної податково-бюджетної автономії місцевої влади, включаючи їх правове закріплення, створення стимулів до здійснення відповідальної та ефективної бюджетної політики.

References:

1. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy, 64 (5)*, 416-424. [in English].
2. Zhalilo, Y. A., Shevchenko, O.V., Romanova, V.V. (2019). *Detsentralizatsiya vlady: poryadok dennyy na serednostrokovu perspektyvu: analitychna dopovid* [Decentralization of power: an agenda for the medium term: an analytical report]. Kyiv: NISS. [in Ukrainian].

[1] *Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування, 2018* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради, 2019, 4*, 32.

3. *Zakon pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny shchodo zaprovadzhennya seredn'ostrokovoho byudzhetnoho planuvannya, 2018* (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine on the introduction of medium-term budget planning, 2018 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady* [Information of the Verkhovna Rada]*, 2019, 4*, 32.
4. *Zakon pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrayiny shchodo reformy mizhbyudzhetnykh vidnosyn, 2014* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Relations, 2014 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady* [Information of the Verkhovna Rada]*, 12*. 76. [in Ukrainian].
5. *Zakon pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny ta deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo podatkovoyi reformy, 2014* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform, 2014 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady* [Information of the Verkhovna Rada]*, 2015, 7-8,* 9, 55. [in Ukrainian].
6. *Zakon pro dobrovil'ne ob"yednannya terytorial'nykh hromad, 2015* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Voluntary Association of Territorial Communities, 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady* [Information of the Verkhovna Rada]*, 2015, 13*, 91. [in Ukrainian].
7. *Zakon pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky, 2015* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Principles of State Regional Policy, 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady* [Information of the Verkhovna Rada]*, 2015, 13*, 90. [in Ukrainian].
8. *Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini, 2014* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, 2014 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (2020, May, 20). [in Ukrainian].
9. Kulichenko, N. V. (2014). Funktsionuvannya mistsevykh byudzhetiv v umovakh detsentralizatsiyi upravlinnya rehional'nym rozvytkom [Functioning of local budgets in the conditions of decentralization of management of regional development]. *Visnyk NTU KHPI* [Bulletin of NTU KhPI]*, 65 (1107)*, 164. [in Ukrainian].
10. *Proekt Zakonu pro zasady administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny, 2018 (Kabinet Ministriv Ukrayiny)* [Draft Law on the Principles of Administrative and Territorial Organization of Ukraine, 2018 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508> (2020, May, 20). [in Ukrainian].
11. *Proekt Zakonu pro zasady administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny, 2020* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [Draft Law on the Principles of Administrative and Territorial Organization of Ukraine, 2020 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986> (2020, May, 20). [in Ukrainian].
12. *Proekt Zakonu Ukrayiny pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo detsentralizatsiyi vlady), 2015* (Prezydent Ukrayiny) [Draft Law of Ukraine on Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power), 2015 (President of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812> (2020, May, 20). [in Ukrainian].
13. *Stratehiya reformuvannya systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy na 2017-2020 roky, 2017* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [Strategy for reforming the public financial management system for 2017-2020, 2017 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (2020, May, 20). [in Ukrainian].
14. Khayyek, F. A. (1992). *Doroga k rabstvu* [The road to slavery]. Moscow: Economics. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.22

Artem Kroytor, PhD in Political science
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-4652-7441
National University "Odesa Law Academy", Ukraine

THE PRINCIPLES OF REFORMING MUNICIPAL GOVERNMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Артем Кройтор, к.політ.н.
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

ПРИНЦИПИ РЕФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

The article considers the principles of reforming municipal government and the related system of local self-government as an integral part of the democratization process in Ukraine in the context of European integration. It is noted that the paradigm of "public administration" has lost its relevance due to the latest challenges associated with the change of the global system of government and economic, political transformation. The essence and components of the model of "new political management" and the concept of "good governance" as components of reforming the domestic system of municipal governance and local self-government are revealed. The basic principles of these approaches, which should be embodied in the domestic political process and government practice, are also highlighted. The main tasks of reforming the national model of state and municipal governance and the system of local self-government are highlighted.

Keywords: public administration, local self-government, municipal administration, decentralization, reform.

Постановка проблеми. На сучасному етапі політичної трансформації в Україні, що пов'язана не лише х демократизацією усієї політичної системи держави, але й з євроінтеграцією перед державою постали питання реформування системи місцевого самоврядування та регіональної політики державного управління в цілому. Тому актуалізується потреба в дослідженні практик реформування та функціонування системи врядування на локальному рівні в європейських країнах, а також шляхи наближення вітчизняної моделі до європейських стандартів.

Дослідження особливостей впровадження європейського досвіду реалізації ефективної моделі місцевого самоврядування, визначення засадничих напрямків застосування основних політико-правових принципів адміністрування в діяльності органів місцевого самоврядування розкривається через призму комплексного аналізу нормативно-правового статусу суб'єктів суспільно-політичних відносин на місцевому рівні, та формального закріплення прав людини третього покоління як визначального критерію ефективного управління.

Аналіз джерел. Питанням децентралізації влади різних країн світу досліджувалась такими вітчизняними та зарубіжними вченими як: В. Борденюк, О. Бориславська, М. Іжа, Л. Лозовська , В. Матвієнко, В. Пилипишин, Д. Хріпливець, Я. Брюкнер, Ч. Тієбут, Х. Зоу, С. Юльмаз та ін.

Проблематика державної муніципальної політики не можливо розглядати окремо без вивчення місцевого самоврядування. У даному контексті є низка робіт вітчизняних авторів таких як: Б.Копила, В.Вакуленко, М.Орлатий, А. Лелеченко, Х.Кохалик, О.Батанов, В.Борденюк, І. Дробуш, В.Кампо, А.Коваленко, М.Корнієнко, В.Кравченко, М.Орзіх, О.Пастернак, В.Погорілко, М.Пухтинський, Ю.Тодика, О.Фрицький, В.Шаповал, Г.Падалка, Дегтярьова, Ю.Наврузов, О. Яковенко та інші науковці.

Питанням реформуванню місцевого самоврядування в Україні та аналізу європейського досвіду у даній сфері присвячені праці: П. Ворони, І. Грицяка, М. Корецького, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, Н. Нижник, С. Серьогіної, Ю. Шарова, І. Чикаренко, О. Петроє, та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визначений державою курс на інтеграцію до ЄС згідно Угоди про асоціацію України та ЄС вимагає правової адаптації системи управління на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях в до сформованих європейських практик реалізації регіональної політики, підвищення ролі місцевого самоврядування[1]. Крім того успішність функціонування місцевого самоврядування залежить і від ефективності процесу децентралізації та чіткого правового його регулювання в системі взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Створення системи чіткого розмежування, делегування владних повноважень у взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях як з позицій національного права так і з врахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування є запорукою стабільності та ефективності впровадження децентралізації в Україні.

Європейський вектор розвитку України передбачає реформування регіональної політики в напрямку конструювання європейської моделі системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної системи управління з дотриманням принципу децентралізації та впровадження методик інноваційного публічного управління з метою раціональної акумуляції, використання та перерозподілу як людських так і матеріальних ресурсів, що забезпечить ефективне надання послуг громадянам на місцях, створення спроможних громад.

Таким чином, стратегічний курс українських політичних реформ в напрямку інтеграції держави у європейський цивілізаційний простір передбачає істотні зміни системи місцевого самоврядування як на інституційному так і на процесуальному рівні, що забезпечується вдосконаленням національної законодавчої бази та подальшою імплементацією європейських норм, трансформацією державного управління в сфері надання муніципальних послуг.

Реформована система адміністративно-територіальної організації влади та місцевого самоврядування за визначенням Ю. Шарова та І.Чикаренко повинна представляти цілісний комплекс «безпосередніх партнерських взаємовідносин громади, публічної влади, суб'єктів публічного та приватного секторів у процесі планування та управління спільними справами території»[2].

Слід усвідомити, що сучасний світ, його політика перебуває у стадії зламу моделі «Публічного управління» (Public Administration), якій притаманні ієрархічність, закритість процедури прийняття та впровадження управлінських рішень та переходу до моделі «Нового політичного менеджменту».

Досить влучно нову парадигму політичного управління охарактеризував В. Поліщук, який зазначив: «Парадигма нового публічного менеджменту є однією з найбільш популярних у теорії та поширених у практиці моделей відмови від бюрократичного патерну, яка зародилася у 80-х роках XX століття, а піку слави зазнала на межі століть. Дві процедури – менеджеризація та маркетизація – розкривають сутність цієї парадигми. Перетворення державного управлінця на професійного менеджера, встановлення горизонтальних комунікаційних зв'язків та деволюція, а також запровадження ринкових механізмів функціонування публічного сектору стають запорукою продуктивності державного управління»[3].

Засадничою характеристикою даної моделі управління є покращення надання державних послуг, такі зміни забезпечують трансформацію, як інституційну структуру громадських організацій, так і процедури муніципального управління у наданні державних послуг. Таку модель

[1] *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2017* (Кабінет міністрів України). *Урядовий портал* <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu> (2020, травень, 29).

[2] Шаров, Ю., Чикаренко, І. (2010). Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Дніпропетровський регіональний інститут державного управління* <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf> (2020, травень, 29).

[3] Поліщук, В. (2017). Новий публічний менеджмент як посткласична парадигма державного управління. *Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління*. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31447.pdf> (2020, травень, 29)

Ю. Шаров та І. Чекаренко називають результатоорієнтованим меджментом. Отож новий публічний менеджмент включає в себе наступні структурні принципи запропоновані даними науковцями:

– гармонійного керованого розвитку;
– забезпечення якості надання публічних послуг і захисту прав споживачів;
– зворотного зв'язку органів місцевого самоврядування та громади у оцінюванні ефективності діяльності органів влади;
– «принцип раціонального сполучення міжсекторногоспівробітництва з конкуренцією за муніципальні ресурси під час впровадження і надання послуг»[1], реалізація якого забезпечується співпрацею між місцевою владою, підприємцями та громадою;
– корпоративний підхід, згідно з яким громада є корпорацією співвласників комунальних матеріальних ресурсів;
– кластерний підхід до організації територіального співробітництва виробників товарів та послуг;
– публічність влади та відкритість процесу прийняття рішень із залученням місцевих громад;
– постійне удосконалення системи управління громадою;
– постійне професійне підвищення рівня управлінських кадрів на муніципальному рівні»[2].

Новий публічний менеджмент базується на практичному аспекті управлінння за якого посадові особи, відповідальні за прийняття та реалізацію рішень відповідають не лише за виконання процедурності, але за якість наданих послуг перед громадою. Крім того професійне управління вимагає креативності, ініціативності та активності від державних менеджерів.

Парадигма нового політичного менеджменту вимагає формування явних стандартів діяльності та чітких критеріїв їх оцінки. Тому публічне управління на різних його рівнях, як на центральному так і на регіональному та місцевому базується на чіткій стандартизації, раціоналізації управляння та підвищенні його ефективності, шляхом визначення конкретних цілей, завдань діяльності в межах яких діють державні менеджери не виходячи за свої посадові обов'язки[3].

Результативність нового політичного менеджменту є основним критерієм його оцінювання. Адже в моделі «Публічного управління» оцінка діяльності органів врядування зосереджувалась не на якості наданих послуг, а на питаннях використанні матеріальних ресурс у процесі надання таких послуг громадянам. Політичний менеджмент направлений на вирішення питання ефективності розпорядження наявними місцевими ресурсами в межах яких можна надати кінцеві послуги населенню.

Наступною складовою цієї моделі дизагрегація державного сектору. Під якою О. Петроє розуміє створення деконцентрованої або децентралізованої державної служби, тобто подріблення «великих бюрократичних організації на менші компактні організації»[4]. Дезагрегація в контексті реформи держаного управління та місцевого самоврядування є відображенням сутності децентралізації, новий державний менеджмент передбачає децентралізацію в організації державного сектору. Створення деконцентрованої моделі управління є більш ефективнішою, адже дрібніші організаційні інститути більш раціонально формують цілі та шляхи їх досягнення при ефективнішому використанні наявних ресурсів.

Також невід'ємною складовою нової моделі політичного менджменту на всіх рівнях функціонування є створення конкурентної системи надання послуг. А критерієм якості надання таких послуг є ринок як розпорядник ресурсів, а думка громадян є мірилом якості таких послуг. Таким чином на рівні місцевих громад менеджери на пряму залежні від жителів громад, а їх політична кар'єра від успішності врядування управлінців.

Реалізація нової парадигми менеджменту сприяє зміні стилю управління, який наближається

[1] Шаров, Ю., Чикаренко, І. (2010). Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Дніпропетровський регіональний інститут державного управління* <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf> (2020, травень, 29).
[2] Там само.
[3] Обушна, Н. (2015). Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних процесів. *Дніпропетровський регіональний інститут державного управління* <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf> (2020 травень, 20).
[4] Петроє, О. (2019). Еволюція моделі державного управління: від класичних бюрократій до врядування майбутнього. *Збірник наукових праць НАДУ* <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/187150> (2020, травень, 29).

до моделі управління в приватному секторі. Адже ефективність надання державних послуг залежить від того настільки управлінські інститути державного та муніципального сектору здатні реалізовувати свої функції з надання послуг та управління ресурсами в умовах конкурентності ринку, що притамонно підприємницьким структурам.

Ознакою даного типу управління є дисциплінованість та раціональність у використанні ресурсів. Оскільки успішність реалізації будь-якого проекту з погляду ринку визначається спів розміром затрачених ресурсів на досягнення мети та прибутку отриманого в результаті реалізації проекту. Таким чином менджмент як державного, регіонального та місцевого рівнів звертає увагу на спосіб використання матеріальних, фінансових, демографічних ресурсів якими вони володіють. Основна увага звертається на скорочення витрат при наданні якісних державних послуг[1].

На сучасному етапі розвитку європейської та світової практики концепція нового політичного менеджменту зазнала суттєвих змін і під впливом нових глобальних викликів трансформувалась в парадигму «належного врядування» (good governance). Так, наприклад, О. Петроє зазначила: – «Підходи до розбудови та розвитку держави в ідеях і практиках «належного врядування» були розроблені та впроваджувалися для країн, що фінансуються міжнародними інституціями. Ця концепція побудована на ідеалізованих наборах принципів та найкращих практик, що розглядаються як критичні компоненти створення інститутів, які дають змогу державам забезпечити розвиток»[2].

На сучасному етапі даній концепції публічного врядування значну увагу приділяють такі міжнародні інституції як ЄС, ЄБРР, ПРООН, ОЕСР, Світовий банк. Дана модель була запропонована як стратегія вирішення криз управління в умовах глобалізації на стійкого розвитку, кризових явищ політичного, природного, техногенного характеру а також в умовах дефіциту матеріальних, фінансових та демографічних ресурсів і зростанню потреб суспільства у наданні якісних послуг державного, муніципального управління при забезпеченні сталого розвитку демократії, гарантуванні прав і свобод людини і громадянина.

Проте дана концепція не позбавлена недоліків і зазнає критики з боку багатьох експертів. Серед основних зауважень до концепції О. Петроє визначає наступні:

– «дуже широкий спектр інституційних передумов економічного та політичного розвитку для його запровадження;

– потреба в удосконаленні практично всіх аспектів державного сектора, виникнення безлічі питань про те, що потрібно зробити, коли це потрібно зробити, і як це потрібно зробити;

– проблеми впровадження принципів належного врядування в умовах обмежених фінансових, часових, людських ресурсів та реально існуючого організаційного потенціалу;

– відірваність принципів належного врядування від існуючого контексту кожної окремої країни»[3].

Варто зазначити, що запропонована модель врядування є неєдиною на якій концентрується увага сучасних світових інституцій, науковців, управлінців. Так у 2019 році на Всесвітньому економічному форумі була репрезентована концепція «спритного управління» (agile government). Дану концепцію трактують як інструмент об'єднання інститутів громадянського суспільства, приватного сектору та політики з метою конструктування такої моделі управлінської політики, що забезпечить успішність «четвертої промислової революції». Прихильники «спритного врядування» апелюють до того, що інтелектуальна, творча сучасна економіка буде успішною лише в умовах адаптивної, орієнтованої на потреби ринку та інтереси людини управлінській публічній політиці, яка ґрунтується на взаємодії інноваторів, приватного сектору та управлінців.

Дана модель базується на тому, що публічне управління має бути менш бюрократизованим та швидко реагувати на динамічні зміни суспільно-політичного, економічного характеру, які зумовлені шаленим технічно-інформаційним розвитком сучасної доби. Проте, так чи інакше, головним

[1] Обушна, Н. (2015). Новий публічний менеджмент як сучасна модель регулювання суспільних процесів. *Дніпропетровський регіональний інститут державного управління* <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf> (2020 травень, 20).

[2] Петроє, О. (2019). Еволюція моделі державного управління: від класичних бюрократій до врядування майбутнього. *Збірник наукових праць НАДУ* <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/187150> (2020, травень, 29).

[3] Там само.

суб'єктом розробки, прийняття та впровадження управлінських рішень залишаються органи центральної виконавчої влади та органи муніципального управління, а на місцях органи управління громадою. Однак ефективність впровадження рішень залежить виключно від налагодженої у процесі розробки та прийняті рішень співпраці інститутів публічного управління та приватним сектором, що забезпечить ефективне використання ресурсів та визначення стратегічних цілей розвитку.

Значна увага науковців привернута до проблем адаптації вітчизняної системи управління до європейських практик так званих європейських стандартів. І хоч в науковій літературі не існує однозначного чітко сформованого трактування поняття «європейські стандарти публічного управління», проте на нашу думку значно успішне узагальнююче визначення цьому поняттю дали Ю. Шаров та І. Чикаленко. Зокрема дослідники під європейськими стандартами публічного управління розуміють «комплекс принципів і норм формування і впровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину»[1]. Варто зазначити що дані стандарти є складовими моделі «належного врядування».

Отож 5 лютого 2014 року Комітет міністрів Ради Європи затвердив основні принципи стратегії належного (доброго врядування), впровадження яких є неодмінною складовою реформування державного управління та місцевого самоврядування в Україні. Таких принципів – 12, а саме:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь. Даний принцип передбачаж організацію та проведення місцевих виборів згідно з міжнародними стандартами та національного законодавства держави. Громадяни повинні бути забезпечені усіма механізмами залучення до процесу управління на місцевому рівні[2]. Вони мають право голосу при прийняті рішень як безпосередньо так і через представницькі органи влади. Аналіз Виборчого кодексу України прийнятого Верховною радою, що набрав чинності 1 січня 2020 року засвідчує відданість цьому принципу. Проте, хоч кодексом і передбачена реєстрація кандидатів на місцеві вибори через висування їх місцевими партійними організаціями на підставі статутів партій, залишається відкритим питання залученості рядових членів партії до формування цього списку[3]. Адже дослідження статутних документів більшості політичних партій України вказує на те, що зїзди політичних партій різного рівня, зокрема і місцевого лише затверджують виборчий список кандидатів від даної партії, а процес його формування залишається прерогативою керівництва партій як на центральному так і на місцевому рівнях;

2. Зворотний зв'язок, чутливість. Передбачає забезпечення реалізації та очікувань громадян того органами місцевого самоврядування;

3. Ефективність та результативність. Мається на увазі, що «результати відповідають поставленим цілям; наявні ресурси використовуються найкращим з можливих способів; системи управління ефективністю діяльності (Performance Management systems7) дозволяють оцінити та підвищити ефективність та результативність послуг; регулярно проводяться аудити для оцінки та поліпшення діяльності» (http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf)

4. Відкритість і прозорість. Структурними складовими цього критерію є розробка, прийняття та реалізація рішень публічно, згідно з законодавством. А інформація про результати реалізації рішення, його ефективність є доступною для громадян.

5. Верховенство права. Принцип передбачає, що «Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування дотримуються закону та рішень суду. Правила і нормативно-правові акти приймаються в установленому законом порядку та реалізуються неупереджено»;

---

[1] Шаров, Ю., Чикаренко, І. (2010). Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Дніпропетровський регіональний інститут державного управління* <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf> (2020, травень, 29).

[2] Гук, А. (2018). Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник. *Програма Ради Європи* <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf> (2020, травень, 29).

[3] *Виборчий кодекс України, 2020* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20 > (2020, травень, 29).

6. Принцип етичності поведінки базується на домінуванні суспільних цінностей над особистісними інтересами, існуванні ефективних механізмів попередження корупційної складової у процесі управління та недопущення конфліктів інтересів у системі місцевого самоврядування.

7. Компетентність та спроможність:

– «Професійні навички тих, хто здійснює управління, постійно підтримуються та вдосконалюються для покращення результатів їхньої роботи та впливу.

– Публічні службовці мотивовані і заохочуються до постійного вдосконалення.

– Розробляються і використовуються практичні методи та процедури для трансформування знань у спроможність і отримання кращих результатів»[1].

8. Інноваційність та відкритість до змін. Цей принцип передбачає готовність органів місцевого самоврядування до прийняття нестандартних, інноваційних рішень, впровадження пілотних проектів, застосування інноваційних технологій у системі врядування;

9. Сталий розвиток та стратегічна орієнтація. Принцип базується на постійному врахуванні у ефективності місцевого самоврядування сталого розвитку громади. Управлінські рішення приймаються з врахуванням наслідків на перспективу. Розробка рішень передбачає ретельне врахування економічних, екологічних, структурних, соціальних і економічних витрат при його впроваджені;

10. Раціональне управління фінансами. Реалізація даного принципу ґрунтується на:

– «Розміри платежів не перевищують вартості послуг, що надаються, та занадто не скорочують попит, зокрема коли йдеться про важливі публічні послуги.

– Економічність спостерігається при управлінні фінансами, в тому числі під час взяття зобов'язань по кредитах та їхнього використання, під час оцінки ресурсів, прибутків і резервів та при використанні непередбачених прибутків.

– Розробляються багаторічні бюджетні плани у консультаціях з населенням.

– Здійснюється належна оцінка та управління ризиками, в тому числі шляхом оприлюднення консолідованих рахунків та, у випадку державно приватних партнерств, шляхом реалістичного розподілу ризиків.

– Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь у організації заходів з міжмуніципальної солідарності, чесного розподілу витрат і доходів та зменшення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципальна співпраця, розподіл ризиків тощо)»[2];

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість;

12. Підзвітність. Зазначений критерій передбачає, що ефективність сучасної системи місцевого управління базуються на наявності дієвих механізмів відповідальності усіх суб'єктів прийняття рішення.

Крім того Радою Європи запропоновано три критерії оцінки результативності впровадження принципів належного врядування зокрема:

– опис діяльності, забезпечує достатнє повну реалізацію вказаних положень на практиці;

– визначення та використання індикаторів за якими порівнюються ступінь впровадження складових принципів з іншими практиками;

– моніторинг (соціологічний аналіз) з метою розгорнутого дослідження реалізації даних принципів органами місцевого самоврядування .

Отже, ефективне впровадження стратегії належного місцевого врядування в Україні передбачає врахування євроінтеграційного курсу України у стратегічній перспективі та особливостей політики розширення ЄС в умовах які сьогодні склались в Європі. Зокрема це агресія РФ на сході України та в Криму, проблеми з контролем міграційних потоків до європейських країни.

Водночас, не зважаючи на зовнішні орієнтири, очевидним став той факт, що успадкована радянська модель місцевого самоврядування та державного управління в нових обставинах світового розвитку, політичної, економічної трансформації в Україні себе віджила. А подальше її збереження загрожує усій політичній та економічній системі держави. Тому реформування системи

[1] Гук, А. (2018). Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник. *Програма Ради Європи* <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf> (2020, травень, 29)

[2] Там само.

держаного та місцевого врядування є нагальним викликом періоду демократизації. Реалізація принципів належного врядування не є панацеєю від проблем з якими зіштовхнулось місцеве самоврядування. Але в той же час прийняття підходів доброго місцевого врядування для управління місцевими справами не є достатнім для досягнення успіху на місцевому рівні. Ці принципи повинні реалізовуватись у процесі створення ефективних, спроможних об'єднаних територіальних громад паралельно з процесом децентралізації.

References:

1. *Vyborchyy kodeks Ukrayiny, 2020* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Electoral Code of Ukraine, 2020 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20 > (2020, May, 29).
2. Huk, A. (2018). Benchmarkinh dobroho vryaduvannya: praktychnyy posibnyk [Good Governance Benchmarking: A Practical Guide]. *Prohrama Rady Yevropy* [Council of Europe program] <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/Book_BenchmarkingDV-2_148x210_web.pdf> (2020, May, 29).
3. Obushna, N. (2015). Novyy publichnyy menedzhment yak suchasna model rehulyuvannya suspilnykh protsesiv [New public management as a modern model of regulation of social processes]. *Dnipropetrovskyy rehionalnyy instytut derzhavnoho upravlinnya* [Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration] <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/5.pdf> (2020 May, 20).
4. Petroye, O. (2019). Evolyutsiya modeli derzhavnoho upravlinnya: vid klasychnykh byurokratiy do vryaduvannya maybutnoho [The evolution of the model of public administration: from classical bureaucracies to the governance of the future]. *Zbirnyk naukovykh prats NADU* [Collection of scientific works of NAPA] <http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua/article/view/187150> (2020, May, 29).
5. Polishchuk, V. (2017). Novyy publichnyy menedzhment yak postklasychna paradyhma derzhavnoho upravlinnya. *Avtoreferat dysertatsiyi na zdobuttya naukovoho stupenya kandydata nauk z derzhavnoho upravlinnya* [New public management as a postclassical paradigm of public administration. Abstract of the dissertation for the degree of Candidate of Sciences in Public Administration]. Kyiv: Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31447.pdf> (2020, May, 29).
6. *Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeyskym Soyuzom, yevropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony 2017* (Kabinet ministriv Ukrayiny) [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 2017 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Uryadovyy portal* [Government portal] <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu> (2020, May, 29).
7. Sharov, Y., Chykarenko, I. (2010). Yevropeyski standarty publichnoho upravlinnya: proektsiya na munitsypalnyy riven [European standards of public administration: projection to the municipal level]. *Dnipropetrovs'kyy rehional'nyy instytut derzhavnoho upravlinnya* [Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration] <http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10syppmr.pdf> (2020, May, 29).

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.23

Aisyah Ninawati, S.Psi, Master of Management
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3837-9664
Islamic University of Indonesia

THE EFFECT OF EXCESSIVE WORK LOADS AND WORK ENVIRONMENT ON PERFORMANCE OF EMPLOYEES MEDIATED BY WORK STRESS IN EMPLOYEES OF PT. PLN REGIONAL DISTRIBUTION (APD) AREA OF CENTRAL JAVA & DIY SEMARANG

JEL Codes: M540, M5, F640.

This research was conducted at PT. PLN Central Java Area (APD) & DIY Semarang Distribution Arrangement with the aim to see the effect of excessive workloads and work environment on employee performance mediated by work stress. This research applies descriptive qualitative research. The respondents used were 79 permanent employees using census techniques. Hypothesis test in this research is using multiple linear regression analysis, t test (t-test), R2 (coefficient of determination), f test (f-test), and path analysis. The results showed that excessive workload had a negative and not significant effect on employee performance, the work environment positive and significant effects on the performance of employees. While excessive workloads and work environment significantly affects employee performance mediated by work stress.

Keywords: excessive workload, work environment, work stress, performance of employee.

I.INTRODUCTION

Employee Performance includes the quality and quantity output with reliability at working. The employees can work well if they have high performance, so they can produce good work as well[1]. There are three factors that can affect employee performance, which are individual to carry out work, the level of effort done, and support by organization[2]. The employee performance will increase if the three factors are already owned by the employees, and the employee performance will be reduced or decrease if one of the factors is not owned by the employee. The performance can also be by excessive workload, work environment, and work stress.

Every employee faces excessive workload, stress while at the workplace and stress with personal problems that finally affect their performance and satisfaction[3]. The results research of (Mittal & Bhakar)[4], (Tjiabrata, F.R., Lumanaw, B., & Dotulong)[5]; (Khasifah, F. & Nugraheni)[6]; (Ali & Farooqi)[7];

[1] Nasrudin, E. (2010). *Psikologi Manajemen*. Bandung: Pustaka Setia.
[2] Mathis, R., Jackson, W. (2006). *Human Resources Development*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
[3] Aziz, J., Ejaz, W., Jaffari, A.R., Raza, S.N., Shah, S.S.H., Ul-Haq, I. (2011). Workload and Performance of Employees. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research In Business*.
[4] Mittal, M., Bhakar, S.S. (2018). Examining the Impact of Role Overload on Job Stress, Job Satisfaction and Job Performance-A study among Married Working Women in Banking Sector. *International Journal of Management Studies*.
[5] Tjiabrata, F.R., Lumanaw, B., Dotulong, L.O. (2017). Pengaruh Beban Kerja Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan PT. Sabar Ganda Manado. *EMBA Jurnal*, *no. 5,* 1570-1580.
[6] Khasifah, F., Nugraheni, R. (2016). Pengaruh Disiplin Kerja, Beban Kerja dan Lingkungan Kerja terhadap Kinerja Pegawai (Studi Pada Balai Besar Wilayah Sungai Pemali Juana). *Diponegoro Journal of Management*, *no. 5(1).*
[7] Ali, S., Farooqi, Y.A. (2014). Effect of Work Overload on Job Satisfaction. Effect of Job Satisfaction on Employee Performance and Employee Engagement (A Case of Public Sector University of Gujranwala Division). *International journal of Multidisciplinary Sciences and Engineering*.

and (Sutoyo)[1] shows that excessive workload has negative effect on employee performance, the more excessive workload, the employee's performance will decrease.

Abbasi[2] is called overworked affect stress, turnover and job satisfaction. Khuong & Yen[3] has identified the six factors that influence work stress and work performance including overwork, ambiguity role & conflict role, work relations, career development and work environment. The result showed all factors had a positive and significant effect on work stress. The previous study conducted by Mittal & Bhakar[4]; Yo, Putu Melati Purbaningrat & Surya[5]; Agastya & Satrya[6]; and Kusuma, A.A., Soesatyo[7] shows that excessive workload has a significant effect on employee work stress, which means that the higher the person's workload, the higher the work stress on the employee.

Some experts put forward factors that can affect work stress, including external and internal factors. External factors are the physical environment at workplace such as poor lighting and poor ventilation, room temperature that makes employees feel uncomfortable while at workplace, while international factors are things that arise from within a person such as boredom, fatigue and boredom[8]. The results research of Bhanu, M.V.V., & Babu[9]; Ojekou & Dorothy[10]; Putra & Rahyuda[11]; and Rizki, Hamid, & Mayowan[12] showed that the work environment had a significantly negative effect on employee work stress, which means that the worse or decreased the quality of the work environment, the higher employee's work stress.

PT. PLN Central Java & DIY Semarang Regional Distribution (APD) Area is a PLN unit that regulates the distribution of electricity that has complex work tasks and a large and risky workload. From the data company, there is a gap between work fields and the number of employees needed in 2016/2017 which is 156:79 or only 56,64% of employees (shortage of 49,36%). This means that 1 (one) employee will bear 2 (two) heavy and risky workload (PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang) which causes the work to be less than optimal. From the problems can be formulated that the low employee performance in PT.PLN APD Central Java & DIY Semarang because due to excessive workload, and less conducive work environment that causes high stress.

II. LITERATURE REVIEW

A. Excessive Workload (Workload)

A normal excessive workload is workload that in accordance with person' ability, both in quantity and quality. But, often the workload is given to someone becomes excessive and more difficult and causes

[1] Sutoyo (2016). Pengaruh Beban Kerja, Lingkungan Kerja dan Motivasi Terhadap Kinerja Pegawai Pada Dinas Bina Marga Propinsi Sulawesi Tengah. *Jurnal Katalogis*, *no. 4(3),* 187-195.

[2] Abbasi, T.F. (2015). Impact of Work Overload on Stress, Job Satisfaction, and Turnover Intentions with Moderating Role of Islamic Work Ethics. *Management Studies and Economic Systems*.

[3] Khuong, M.N., Yen, V.H. (2016). Investigate the Effects of Job Stress on Employee Job Performance – A Case Study at Dong Xuyen Industrial Zone, Vietnam. *International Journal of Trade, Economics and Finance.*

[4] Mittal, M., Bhakar, S.S. (2018). Examining the Impact of Role Overload on Job Stress, Job Satisfaction and Job Performance-A study among Married Working Women in Banking Sector. *International Journal of Management Studies*.

[5] Yo, Putu Melati Purbaningrat, Surya, I.B.K. (2015). Pengaruh beban kerja terhadap kepuasan kerja dengan stres kerja sebagai variabel mediasi. *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana*, *no. 4(5).*

[6] Agastya, P.Y., Satrya, I.H. (2018). Pengaruh konflik interpersonal dan beban kerja terhadap stres kerja pada pegawai di dinas perhubungan provinsi Bali. *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana.*

[7] Kusuma, A.A., Soesatyo, Y. (2014). Pengaruh Beban Kerja Terhadap Stres Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kinerja Karyawan. *Jurnal Ilmu Manajemen*, *no. 2,* 376-386.

[8] Maqfiranti, V., Sjahruddin, H., Anto, A. (2014). Pengaruh Stres dan Lingkungan Kerja Non Fisik terhadap Kinerja Karyawan pada PT. Bumi Jasa Utama (Kallatransport) Makassar. E-*Library STIE YPBUP Bongaya*.

[9] Bhanu, M.V.V., Babu, D.P.C.S. (2018). Impact of Work Environment and Job Stress towards Job Satisfaction. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM), 20(2),* 01-07.

[10] Ojekou, G.P., Dorothy, O.T. (2015). Effect of Work Environment on Level of Work Stress and Burnout among Nurses in a Teaching Hospital in Nigeria. *Open Journal of Nursing, no. 05(10),* 948-955. <http://www.scirp.org/journal/doi.aspx?DOI=10.4236/ojn.2015.510100>.

[11] Putra, I.B.K.S D., Rahyuda, A.G. (2015). Pengaruh Lingkungan Kerja Fisik Dan Stres Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Di Upt. Pengujian Kendaraan Bermotor Dinas Perhubungan Kota Denpasar. E-*Jurnal Manajemen Universitas Udayana*, *no. 4(9).*

[12] Rizki, M., Hamid, D., Mayowan, Y. (2016). Pengaruh lingkungan kerja terhadap stres kerja karyawan (Studi Pada Karyawan PT PLN (Persero) Distribusi Jawa Timur Area Pelayanan Malang). *Jurnal Administrasi Bisnis S1 Universitas Brawijaya.*

work stress[1] the excessive workload *(workload)* divides in two branches, there are *quantitative overload* and *qualitative overload.*

Quantitative overload occurs when the number of task or jobs that are given does not match the work time that given for completing of an assignment. The employees become rushed in completing the task and causing work stress.

Qualitative overload occurs when the standard of work provided is higher than the person's ability. The employees have difficulty in completing their work which results in work stress.

According to Sauter, Murphy, & Hurrell[2], the workload is divided into three levels as below:

a. The workload is above normal which is when the workload does not match working time, employees need more time due to workload that is too much.

b. Normal workload is the compatibility between the workload and work time given to complete the task.

c. Under-normal workload is when the workload is less than work time, so there is free time that is often wasted and not productive.

B. Work Environment

Work environment is everything that is around the employee and can affect him in carrying out his duties[3]. Work environment is everything that is around the employee at work, both physical or nonphysical, directly or indirectly, which can affect him and his work while working[4]. Sedarmayanti[5] states that the work environment is overall tools and materials faced, the surrounding environment in which someone works, work methods, and work arrangements both as individuals and as groups. Both physical and nonphysical work environments can affect the employee at work. Bad work environment can make it difficult for an employee to concentrate, decrease work productivity and increase workload because inhibits all activities that are being done.

C. Work Stress

According to Hasibuan[6] stress is a condition of tension felt by someone that affect the emotions and thoughts, then causes nervous behavior, anxiety, irritability and cannot relax. According to Luthans[7] stress is behavior that that appears from within a person due to the influence of the situation in the external environment. According to Ivancevich M. John, Konopaske, Robert, & Matteson, T.[8], work stress appears from stressful experiences in the form of tension, anxiety and worry, and can have positive or negative effects. Thus, it can be concluded that work stress behavior that appears from within a person such as anxiety and tension either physical or psychic that caused by the problems that disturb the thoughts and have not been resolved.

D. The Performance

According to[9], the employee performance is defined as work quality and quantity achieved by an employee in carrying out their duties in accordance with the responsibilities given to him. According to Bernardin, H.J & Russel[10], performance is a good thing that has been done or not done by employees, which can affect their roles and contributions within the company. Performance is a measure of a person's success in completing and achieving the goals of his work. Luthans[11] argues that the performance does not only affect the amount of effort someone does, but it is also influenced by their abilities, such as knowledge, work and expertise, and how a person feels the role that he brought.

---

[1] Schultz, Duane P., Schultz, S.E. (2006). *Psychology Work Today*. New Jersey: Pearson Education, Inc.

[2] Sauter, S.L., Murphy, L.R., Hurrell, J.J. (1990). Prevention of work-related psychological disorders: A national strategy proposed by the National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH). *American Psychologist*.

[3] Nitisemito, A. (1996). *Manajemen Personalia, Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Gholia Indonesia.

[4] Potu, A., Lingkungan, D., Manado, J. (2013). Kepemimpinan, Motivasi, Dan Lingkungan Kerja Pengaruhnya Terhadap Kinerja Karyawan Pada Kanwil Ditjen Kekayaan Negara Suluttenggo Dan Maluku Utara Di Manado. *Jurnal EMBA.*

[5] Sedarmayanti (2011). *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja: Suatu Tinjauan dari Aspek Ergonomi Atau Kaitan antara Manusia Dengan Lingkungan Kerjanya*. Bandung: Mandar Maju.

[6] Hasibuan, M. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

[7] Luthans, F. (2006). *Organizational Behavior*. Boston: McGraw-Hill, Inc.

[8] Ivancevich, M.J. Konopaske, R., Matteson, T.M. (2007). *Organizational Behavior And Management.* Jakarta: Gelora Aksara Pratama.

[9] Mangkunegara, A. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

[10] Bernardin, H.J., Russel, E.A. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Armico.

[11] Luthans, F. (2006). *Organizational Behavior*. Boston: McGraw-Hill, Inc.

E. Hypothesis

In this research, the proposed hypotheses are as follows:

- H_1: There is a positive effect between workload on PT. PLN APD Central Java & DIY.
- H_2: There is a negative influence between the work environments on the work stress of PT. PLN APD Central Java & DIY.
- H_3: There is a negative influence between workload on the employee performance of the employees of PT. PLN APD Central Java & DIY.
- H_4: There is a positive influence between the work environments on the employee performance of PT. PLN APD Central Java & DIY.
- H_5: There is a negative influence between work stress on the employee performance of PT. PLN APD Central Java & DIY.
- H_6: There is a negative influence between workload on performance through work stress on the employee of PT. PLN APD Central Java & DIY.
- H_7: There is a positive influence between the work environments on performance through work stress on the employees of PT. PLN APD Central Java & DIY.

III. RESEARCH METHOD

A. The Data Type And Collecting Data Technique

This type of research is a descriptive quantitative research that is explanatory (causality) with using survey methods. Categories in this Likert Scale assessment are "very low", "low", "low enough", "high", "very high" for workload variable, work stress, and employee performance. While the Likert Scale category for the work environment is "very not conducive", "not conducive", "less conducive", "conducive", and "very conducive".

The research subjects are the entire permanent employee population of PT. PLN Central Java Distribution Arrangement (APD) Central Java & DIY Semarang who occupies positions as permanent staff totaling 79 people. The data collection technique used in this research was a questionnaire in the form of a Likert Scale.

B. Data Analysis

In this research, SPPS for windows is used to analyze the data. The validity test uses the *Bivariate Pearson* correlation method (*Pearson Product Moment Correlation*) and reliability using *Cronbach Alpha* technique to determine whether the research instrument is valid and reliable.

Inferential analysis using normality test, multicollinearity test, and heteroscedasticity test. Normality test uses the *Kolmogorov Smirnov Test* to find out the dependent variable and the independent variable has a normal distribution or not. Multicollinearity test uses the VIF method to determine whether all the free variables not occur the multicollinearity, it does not bias the interpretation of the results of the regression analysis. Heteroscedasticity test with Glejser test to determine whether the estimated model is free from confounding factors or *disturbance term.*

Testing the hypothesis in this research using multiple linear regression analysis, t test (t-test), R^2 (Determination coefficient), f test (f-test), and (path analysis).

C. Validity and Reliability

In this study, the research instrument consists of two independent variables which is workload (X1) and work environment (X2), and two dependent variables there are work stress (Y1) and employee performance (Y2). The independent variable is the excess workload (X1) consists of 6 items with an indicator of French[1], and the work environment (X2) consist of 7 items with indicator by Sedarmayanti[2]. Dependent variable is work stress (Y1) consist of 10 items with indicators by Robbins[3] and employee performance (Y2) consists of 8 items with an indicator by Mondy, Noe[4]. The results of testing the validity of all research instruments stated valid with a significance value <0.05.

---

[1] Kuschel, K. (2015*). Quantitative and qualitative work overload and its double effect on the work-family Interface.* Peru.

[2] Sedarmayanti (2011). *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja: Suatu Tinjauan dari Aspek Ergonomi Atau Kaitan antara Manusia Dengan Lingkungan Kerjanya*. Bandung: Mandar Maju.

[3] Robbins, S. (2006). *Perilaku Organisasi*. Klaten: Intan Sejati.

[4] Mondy, Noe (1999). *Human Resources Management* (Seventh Ed.). USA: Prentice Hall Mc.Inc.

The Instrument reliability test results of all variables was obtained with the *Cronbach's Alpha* coefficient value >0.60 that all statement items in the questionnaire on the variables to Excessive Work Load variable, Work Environment, Work Stress, And Employee Performance are reliable.

Table 1

Reliability Test Result

Variable	*Cronbach Alpha*	Critical Value	Information
Excessive Work Load	0,951	≥ 0,60	Reliable
Work Environment	0,905	≥ 0,60	Reliable
Work Stress	0,914	≥ 0,60	Reliable
Employee Performance	0,827	≥ 0,60	Reliable

Resources: Primary Data Process, 2019.

D. Inferential analysis

From the normality test results with the *Kolmogorov Smirnov Test* was obtained a significant value >0,05, the regression model is fulfilling normality assumption. The Multicollinearity test results using the VIF method was obtained values VIF<10, it means that all independent variables did not occur the multicollinearity, it did not refract the interpretation of the results of the regression analysis. Heteroscedasticity test results with using *Glejser* test was obtained significant values >0,05. This means that the estimated model is free from heteroscedasticity.

Table 2

Inferential Analysis Result

Normality Test Result with *Kolmogorov Smirnov Test*			
Variable	**Sig.**	***Level of Significant***	**Information**
Residual1	0,200	0,05	Normal
Residual2	0,098	0,05	Normal
Multicolinearity Test Result with VIF Method			
Variable	**VIF**	**Critical Value**	**Information**
Excessive Work Load (X_1)	2,309	10	None multicollinearity
Work Environment (X_2)	2,876	10	None multicollinearity
Work Stress (Y1)	3,962	10	None multicollinearity
Heteroscedasticity Test Result with *Glejser*			
Variable	**Sig.**	**Critical Value**	**Information**
Excessive Work Load (X_1)	0,342	0,05	Homoscedasticity
Work Environment (X_2)	0,197	0,05	Homoscedasticity
Work Stress (Y1)	0,145	0,05	Homoscedasticity

Resources: Primary Data Process, 2019

I.RESEARCH RESULT

A. Characteristic Respondent

Tabel 3

The Respondent Characteristic Research

Respondent Gender			
No	**Gender**	**Amount**	**Percentage**
1	Male	66	83,5%
2	Female	13	16,5%
Total 79 100,0%			
Respondent Ages			
No	**Ages**	**Amount**	**Percentage**
1	24-35 years	59	74,7%
2	36-45 years	20	25,3%
Total 79 100,0%			
Respondent Education Level			
No	**Pendidikan**	**Amount**	**Percentage**
1	D4/S1	72	91,1%
2	S2	7	8,9%
Total 79 100,0%			

B. Analysis of Multiple Linear Regression

Tabel 4

The Result of Linear Regression Model with OLS Method Path 1

Variable	**Beta Coefficient**	**t-count**	**Sig.**
Excessive Work Load (X_1)	0,402	5,403	0,000
Work Environment (X_2)	-0,552	-7,417	0,000
R^2 : 0,748			
Adjusted R^2 : 0,741			
$F_{-statistic}$: 3112,553, Sig. = 0,000			
N : 79			
Dependent Variabel (Y1) : Work Stress			

Resource: Primary Data Process, 2019

Based on the calculations using the *SPSS for Windows* computer statistic program, is Linear Regression equation results are obtained as follows:

$Y1 = 0{,}402X_1 – 0{,}552X_2$ (*Standardized*)

In the equations above shows the effect of Excessive Work Load and Work Environment on Employee Work Stress. The meanings of the regression coefficients are:

a. Regression Coefficient Excessive Workload on Employee Work Stress = 0,402.

Positive regression coefficient (unidirectional) means, if Excessive Work Load (X_1) increases, the Employee Work Stress of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y1) will increase and vice versa, assuming other variables are constant.

b. Regression Coefficient of Work Environment on Employee Stress = -0,552.

Negative regression coefficient (opposite) means, if Work Environment (X_2) decreases (not conducive), the Employee Work Stress of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y1) will increase and vice versa, with assuming other variables are constant.

Tabel 5

The Result Linear Regression Model with OLS Method Path 2

Variable	Beta Coefficient	t-count	Sig.
Excessive Work Load (X_1)	-0,022	-0,161	0,872
Work Environment (X_2)	0,028	0,180	0,047
Work Stress (Y1)	-0,567	-3,104	0,003
R^2 : 0,368			
Adjusted R^2 : 0,343			
$F_{-statistik}$: 14,573, Sig. = 0,000			
N : 79			
Dependent Variable (Y2) : Employee Performance			

Resources: Primary Data Process, 2019

Based on the calculation result using the *SPSS for Windows* computer statistic program the Linear Regression equation results are obtained as below:

$Y2 = -0{,}022X_1 + 0{,}028X_2 - 0{,}567Y_1$ (*Standardized*)

The equation above shows the effect of Excessive Work Load, Work Environment, and Work Stress on Employee Performance. The meanings of the Linear Regression coefficients are:

a. Regression coefficient Excessive Workload on Performance = -0,02

Negative regression coefficient (opposite) means, if Excessive Work Load (X_1) increases, the Employee Performance of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y2) will decrease and vice versa.

b. Regression Coefficient of Work Environment on Performance = 0.028

Positive regression coefficient (unidirectional) means, if the Work Environments (X_2) decreases (not conducive), the Employee Performance of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y2) will decrease and vice versa.

c. Regression Coefficient of Work Stress on Performance = -0,567

Negative regression coefficient (opposite) means, if Work Stress (Y1) increases, the Employee Performance of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y2) will decrease and vice versa.

C. Path analysis

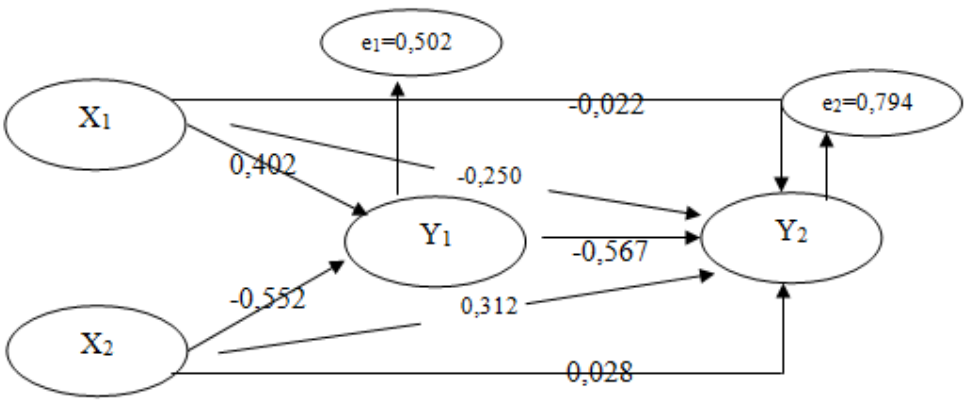

Fig. 1. Path coefficient

Path 1: $X_1 \longrightarrow Y_1 \longrightarrow Y_2 = (0,402).(-0,567) + (-0,022) = -0,249$
Path 2: $X_2 \longrightarrow Y_1 \longrightarrow Y_2 = (-0,552).(-0,567) + 0,028 = 0,340$
Path R^2_t: $1-[(1-R_1^2).(1-R_2^2)$
Path R^2_t: $1-[(1-0,748^2).(1-0,368^2)$
Path $R^2_t = 0,619$.

Based on the results of data processing is obtained the coefficient effect value of the total Work Environment (X_2) on Employee Performance (Y_2) from Work Stress (Y_1) is **bigger** than the coefficient of the total effect of Excessive Work Load (X_1) on Employee Performance (Y_2) through Work Stress (Y_1), it can be concluded that the influence of the Work Environment on Employee Performance through Work Stress is dominant.

Tabel 6

The Resume of Analysis Result

Direction of Influence	Direct Influence	Indirect Influence	Total Influence
$X_1 – Y_1$	**0,402**	**-**	**-**
$X_2 – Y_1$	**-0,552**	**-**	**-**
$X_1 – Y_2$	**-0,022**		
$X_2 – Y_2$	**0,028**		
$Y_1 – Y_2$	**-0,567**		
$X_1 – Y_1 – Y_2$	**-**	**-0,227**	**-0,249**
$X_2 – Y_1 – Y_2$	**-**	**0,312**	**0,340**

Resources: Primary Data Process, 2019/

D. Hypothesis Test

1. H_1: Excessive Work Load has a positive and significant effect on Work Stress.

Based on the data processing results the **significant value from test result is obtained (0,000)<(0,05),** Ho is rejected, then it can be concluded that the Excessive Work Load variable (X1) has a positive and significant effect on the Employee Work Stress of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y1).

2. H_2: Work Environment has a negative and significant effect on Work Stress.

Based on the data processing results the **significant value of test results is obtained (0,000)<(0,05)**, Ho is rejected, then it can be concluded that the Work Environment variable (X2) has negative and significant effect on the Employee Work Stress of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y1).

3. H3: Excessive Work Load influence Employee Performance.

Based on the data processing result **significant value of test result is obtained (0,872)>(0,05)**, then Ho is accepted, it can be concluded that the Excessive Work Load variable (X2) does not have a significant negative effect on the Employee Performance PT.PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y2).

4. H4: Work Environment influences Employee Performance.

Based on the data processing results, the **significant value of test result is obtained (0,047)>(0,05)**, then Ho is rejected, it can be concluded that the Work Environment variable (X2) has a positive and significant effect on the Employee Performance of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y2).

5. H5: Work Stress affects Employee Performance.

Based on the data processing results, **significant value test result is obtained (0,03)<(0,05)**, H0 is rejected, then it can be concluded that the Work Stress variable (Y1) negative and significant effect on the Employee Performance of PT. PLN APD Central Java & DIY Semarang (Y2).

6. H6: Excessive Workload influences Employee Performance Mediated by Work Stress.

Path analysis results are obtained with direct the Excessive Work Load Regression coefficient of -0,022, the regression coefficient of the indirect effect is 0,402 x -0,567 = -0,227. The indirect coefficient is smaller than the direct coefficient, then Ho is rejected or Ha is accepted, it can be concluded that the actual effect is indirect, in other words Excessive Work Load influences on Employee Performances through Work Stress.

The Sobel test result is showing the z value of -3,748, because the value of -3,748<-1,96 (standard limits of significance value <-1,6 ->1,96) then the sixth hypothesis is accepted. This means that the Work Stress mediates the influence of Excessive Work Load on Employee Performance.

7. H7: Work Environment influences Employee Performance Mediated by Work Stress.

Path analysis result is obtained the regression coefficient of the Work Environment of 0,028 the regression coefficient of the indirect effect that is -0,552 x -0,567 = 0,312. Because the indirect coefficient is bigger than direct coefficient, Ho is accepted or Ha rejected, so it can be concluded that the actual effect is indirect with other Work Environment is influenced on Employee Performance through Work Stress.

Sobel test result is showing that the z value is 2,867, because the value of -2,867> 1,96 (standard limits of significance value <-1,96 – >1,96), the seventh hypothesis is accepted. This means that Work Stress significantly mediates the effect of Excessive Work Load on Employee Performance.

The result of the sobel test shows that the z value is 2.867, because the value of -2.867> 1.96 (the standard limit of significance value <-1.96 -> 1.96), the seventh hypothesis is accepted. This means that Work Stress significantly mediates the effect of the work environment on Employee Performance.

V. DISSCUSSION AND SUGGESTION

A. Discussion

From the results above, Excessive Work Load and Work Environment have a direct influence and an indirect effect on Employee Performance through the mediation of Work Stress variables. Based on those results, it can see that Work Stress arises due to Excessive Work Load that is too heavy, bad Work Environment, which is the cause of decreased performance. The existence of effective workload companies can find out the extent to which employees can be given a maximum workload and the extent of their influence. If the workload is excessive, it will cause stress symptoms such as delaying doing work, avoiding, and even being absent from the job[1]. Work that feels very difficult, lack of time to finish the work, become another source of work stress (Mangkunegara)[2]. The amount of work that given and the lack of time to complete it are 2 factors that often cause work stress (Bradley & Cartwright)[3]. When the amount of work does not match to the abilities and expertise by an employee have both physical or nonphysical, and less time to complete, this condition will cause stress prolonged work stress (Haryanti & Purwaningsih)[4].

In this study, an insignificant value appeared which is the Work Load did not have significant negative effect on the performance. The results indicate that workload must go through work stress to be able to affect the performance. This result is relevant to the result of (Khuong & Yen)[5] where the significant influence between **Excessive Work Load**, Career Development, And Work Environment with mediating variables (Work Stress) on Employee Performance, while without going through mediating variable of work stress, excessive work stress is negative effect but not significant effect on employee performance. This result is also relevant to the research conducted by (Slišković & Maslić Seršić)[6] on teachers employed at the University of Croatia, where the result is showing that if the excessive workload is directly affecting the performance then the result are negative but not significant, and significant if through mediation work stress variables. The pressure in organizations due to weaknesses in institutions causes the biggest amount of moral responsibility that triggers the occurrence of Work Stress[7] emphasizes the role of work stress between influences of workload on performance. Without stress or high *pressure*, the workload can cause work stress on low to moderate scale until which will have a positive impact and improve work.

---

[1] Widyasari, J.K. (2010). *Hubungan antara kelelahan kerja dengan stres kerja pada perawat di rumah sakit islam yarsis Surakarta*. Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta.

[2] Mangkunegara, A. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

[3] Bradley, J.R., Cartwright, S. (2002). Social support, job stress, health, and job satisfaction among nurses in the United Kingdom. *International Journal of Stress Management*.

[4] Haryanti, F.A., Purwaningsih, P. (2013). *Hubungan antara beban kerja dengan stres kerja perawat di Instalasi Gawat Darurat RSUD Kabupaten Semarang*. Mei.

[5] Khuong, M.N., Yen, V.H. (2016). Investigate the Effects of Job Stress on Employee Job Performance – A Case Study at Dong Xuyen Industrial Zone, Vietnam. *International Journal of Trade, Economics and Finance.*

[6] Slišković, A., Maslić Seršić, D. (2011). Work stress among university teachers: Gender and position differences. *Arhiv za Higijenu Rada i Toksikologiju.*

[7] Schultz, Duane P., Schultz, S.E. (2006). *Psychology Work Today*. New Jersey: Pearson Education, Inc.

B. Suggestion

Need to be advised to PT. PLN Central Java APD & DIY Semarang to better understand the employee capacity to bear the work by providing the right amount of work to each employee adjusted for working time for work demands or responsibilities outside of work, thus excessive workload will be reduced then the employee will focus on the amount of right work and produces the good performance. In addition, it is recommended to PT. PLN Central Java APD & DIY Semarang increases the Work Environment indicators that are still not high, which is by improving the work room temperature that can make it comfortable and relaxed while working (air Temperature) by making air circulation spaces room, using higher quality air conditioners and reducing the work properties that emit heat or use environmentally friendly technology. Therefore, the Work Stress is decrease and the Employee Performance of PT. PLN Central Java APD & DIY Semarang will increase even more.

The suggestions to the next researchers are interested in conducting research with the same theme are suggested to add research variables, such as work motivation, compensation, organizational commitment, work discipline, and others that can affect on work stress and employee performance.

VI. CONCLUSION

This research is intended to see the effect of excessive work influence and work environment on employee performance that mediated by work stress on PT. PLN Central Java Distribution Arrangement (APD) & DIY Semarang. The results showed the significant effect between all variables, except Work Load variables influence that did not have a significant negative effect on Employee Performance and required work stress mediation variables. This research can be a valuable illustration for the company in identifying the causes of declining performance, for next can be arranged a good strategy to employee performance and then formulate a good strategy so that employee performance increases.

References:

1. Abbasi, T.F. (2015). Impact of Work Overload on Stress, Job Satisfaction, and Turnover Intentions with Moderating Role of Islamic Work Ethics. *Management Studies and Economic Systems*. [in English].
2. Agastya, P.Y., Satrya, I.H. (2018). Pengaruh konflik interpersonal dan beban kerja terhadap stres kerja pada pegawai di dinas perhubungan provinsi Bali [The influence of interpersonal conflict and work load on work stress on employees in the Bali provincial transportation department]. *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana* [E-Journal of Udayana University Management]. [in Indonesian].
3. Ali, S., Farooqi, Y.A. (2014). Effect of Work Overload on Job Satisfaction. Effect of Job Satisfaction on Employee Performance and Employee Engagement (A Case of Public Sector University of Gujranwala Division). *International journal of Multidisciplinary Sciences and Engineering*. [in English].
4. Aziz, J., Ejaz, W., Jaffari, A.R., Raza, S.N., Shah, S.S.H., Ul-Haq, I. (2011). Workload and Performance of Employees. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research In Business*. [in English].
5. Bernardin, H.J., Russel, E.A. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia* [Human Resource Management]. Bandung: Armico. [in Indonesian].
6. Bhanu, M.V.V., Babu, D.P.C.S. (2018). Impact of Work Environment and Job Stress towards Job Satisfaction. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM), 20(2),* 01-07. [in English].
7. Bradley, J.R., Cartwright, S. (2002). Social support, job stress, health, and job satisfaction among nurses in the United Kingdom. *International Journal of Stress Management*. [in English].
8. Haryanti, F.A., Purwaningsih, P. (2013). *Hubungan antara beban kerja dengan stres kerja perawat di Instalasi Gawat Darurat RSUD Kabupaten Semarang* [The relationship between workload and nurses work stress in the Emergency Department of Semarang Regency Hospital]. Mei. [in Indonesian].
9. Hasibuan, M. (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia* [Human Resource Management]. Jakarta: Bumi Aksara. [in Indonesian].
10. Ivancevich, M.J. Konopaske, R., Matteson, T.M. (2007). *Organizational Behavior And Management.* Jakarta: Gelora Aksara Pratama. [in English].
11. Khasifah, F., Nugraheni, R. (2016). Pengaruh Disiplin Kerja, Beban Kerja dan Lingkungan Kerja terhadap Kinerja Pegawai (Studi Pada Balai Besar Wilayah Sungai Pemali Juana) [Effect of Work Discipline, Workload and Work Environment on Employee Performance (Study at the Great Pemali Juana River Basin)]. *Diponegoro Journal of Management* [Diponegoro Journal of Management], *no. 5(1).* [in Indonesian].
12. Khuong, M.N., Yen, V.H. (2016). Investigate the Effects of Job Stress on Employee Job Performance – A Case Study at Dong Xuyen Industrial Zone, Vietnam. *International Journal of Trade, Economics and Finance.* [in English].
13. Kuschel, K. (2015*). Quantitative and qualitative work overload and its double effect on the work-family Interface.* Peru. [in English].
14. Kusuma, A.A., Soesatyo, Y. (2014). Pengaruh Beban Kerja Terhadap Stres Kerja Dan Dampaknya Terhadap Kinerja Karyawan [Effect of Workload on Job Stress and Its Impact on Employee Performance]. *Jurnal Ilmu Manajemen* [Journal of Management Science], *no. 2,* 376-386. [in Indonesian].

15. Luthans, F. (2006). *Organizational Behavior*. Boston: McGraw-Hill, Inc. [in English].
16. Mangkunegara, A. (2008). *Manajemen Sumber Daya Manusia* [Human Resource Management]. Bandung: Remaja Rosdakarya. [in Indonesian].
17. Maqfiranti, V., Sjahruddin, H., Anto, A. (2014). Pengaruh Stres dan Lingkungan Kerja Non Fisik terhadap Kinerja Karyawan pada PT. Bumi Jasa Utama (Kallatransport) Makassar [Effect of Stress and Non-Physical Work Environment on Employee Performance at PT. Bumi Jasa Utama (Kallatransport) Makassar]. E-*Library STIE YPBUP Bongaya*. [in Indonesian].
18. Mathis, R., Jackson, W. (2006). *Human Resources Development*. Jakarta: Prestasi Pustaka. [in English].
19. Mittal, M., Bhakar, S.S. (2018). Examining the Impact of Role Overload on Job Stress, Job Satisfaction and Job Performance-A study among Married Working Women in Banking Sector. *International Journal of Management Studies*. [in English].
20. Mondy, Noe (1999). *Human Resources Management* (Seventh Ed.). USA: Prentice Hall Mc.Inc. [in English].
21. Nasrudin, E. (2010). *Psikologi Manajemen* [Management Psychology]. Bandung: Pustaka Setia. [in Indonesian].
22. Nitisemito, A. (1996). *Manajemen Personalia, Sumber Daya Manusia* [Personnel Management, Human Resources]. Jakarta: Gholia Indonesia. [in Indonesian].
23. Ojekou, G.P., Dorothy, O.T. (2015). Effect of Work Environment on Level of Work Stress and Burnout among Nurses in a Teaching Hospital in Nigeria. *Open Journal of Nursing, no. 05(10),* 948-955. <http://www.scirp.org/journal/doi.aspx?DOI=10.4236/ojn.2015.510100> [in English].
24. Potu, A., Lingkungan, D., Manado, J. (2013). Kepemimpinan, Motivasi, Dan Lingkungan Kerja Pengaruhnya Terhadap Kinerja Karyawan Pada Kanwil Ditjen Kekayaan Negara Suluttenggo Dan Maluku Utara Di Manado [Leadership, Motivation, and Work Environment Its Influence on Employee Performance at the Regional Office of the Directorate General of State Assets of North Sulawesi and North Maluku in Manado]. *Jurnal EMBA* [EMBA Journal]. [in Indonesian].
25. Putra, I.B.K.S D., Rahyuda, A.G. (2015). Pengaruh Lingkungan Kerja Fisik Dan Stres Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Di Upt. Pengujian Kendaraan Bermotor Dinas Perhubungan Kota Denpasar [Effect of Physical Work Environment and Work Stress on Employee Performance at Upt. Motor Vehicle Testing Denpasar City Transportation Agency]. E-*Jurnal Manajemen Universitas Udayana* [E-Journal of Udayana University Management], *no. 4(9).* [in Indonesian].
26. Rizki, M., Hamid, D., Mayowan, Y. (2016). Pengaruh lingkungan kerja terhadap stres kerja karyawan (Studi Pada Karyawan PT PLN (Persero) Distribusi Jawa Timur Area Pelayanan Malang) [Effect of work environment on employee work stress (Study of PT PLN (Persero) East Java Distribution Malang Service Area Employees)]. *Jurnal Administrasi Bisnis S1 Universitas Brawijaya* [Journal of Business Administration S1 Universitas Brawijaya]. [in Indonesian].
27. Robbins, S. (2006). *Perilaku Organisasi* [Organizational behavior]. Klaten: Intan Sejati. [in Indonesian].
28. Sauter, S.L., Murphy, L.R., Hurrell, J.J. (1990). Prevention of work-related psychological disorders: A national strategy proposed by the National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH). *American Psychologist*. [in English].
29. Schultz, Duane P., Schultz, S.E. (2006). *Psychology Work Today*. New Jersey: Pearson Education, Inc. [in English].
30. Sedarmayanti (2011). *Tata Kerja dan Produktivitas Kerja: Suatu Tinjauan dari Aspek Ergonomi Atau Kaitan antara Manusia Dengan Lingkungan Kerjanya* [Work Procedures and Work Productivity: An Overview of Ergonomic Aspects or Relationships between Humans and Their Work Environment]. Bandung: Mandar Maju. [in Indonesian].
31. Slišković, A., Maslić Seršić, D. (2011). Work stress among university teachers: Gender and position differences. *Arhiv za Higijenu Rada i Toksikologiju* [Arhiv za Higijenu Rada i Toxicology]. [in English].
32. Sutoyo (2016). Pengaruh Beban Kerja, Lingkungan Kerja dan Motivasi Terhadap Kinerja Pegawai Pada Dinas Bina Marga Propinsi Sulawesi Tengah [Effect of Workload, Work Environment and Motivation on Employee Performance in the Office of Highways in Central Sulawesi Province]. *Jurnal Katalogis* [Journalist Journal], *4 (3),* 187-195. [in Indonesian].
33. Tjiabrata, F.R., Lumanaw, B., Dotulong, L.O. (2017). Pengaruh Beban Kerja Dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan PT. Sabar Ganda Manado [The Influence of Workload and Work Environment on the Performance of Employees of PT. Sabar Ganda Manado]. *EMBA Jurnal* [EMBA Journal], *5,* 1570-1580. [in Indonesian].
34. Widyasari, J.K. (2010). *Hubungan antara kelelahan kerja dengan stres kerja pada perawat di rumah sakit islam yarsis Surakarta* [The relationship between work fatigue and work stress on nurses in Surakarta Yarsis Islamic Hospital]. Universitas Negeri Sebelas Maret Surakarta. [in Indonesian].
35. Yo, Putu Melati Purbaningrat, Surya, I.B.K. (2015). Pengaruh beban kerja terhadap kepuasan kerja dengan stres kerja sebagai variabel mediasi [Effect of workload on job satisfaction with job stress as a mediating variable]. *E-Jurnal Manajemen Universitas Udayana* [E-Journal of Udayana University Management], *4(5).* [in Indonesian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.24

Oleksii Kokoriev
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7391-2498
College of Telecommunication and Informatization of ONAT named after A.S. Popov, Ukraine

PROBLEMS OF THE QUALITY OF LITHUANIAN DEMOCRACY: THE INFLUENCE OF POPULISM AND THE VARIABILITY OF THE PARTY LANDSCAPE

Олексій Кокорєв
Коледж зв'язку та інформатизації Одеської національної академії зв'язку ім. О. С. Попова, Україна

ПРОБЛЕМИ ЯКОСТІ ДЕМОКРАТІЇ ЛИТВИ: ВПЛИВ ПОПУЛІЗМУ ТА МІНЛИВОСТІ ПАРТІЙНОГО ЛАНДШАФТУ

The issue of the quality of democracy in Lithuania has been studied. Attention is focused on the period after Lithuania's accession to the EU. It has been clarified how popular populism, radicalism, Euroscepticism, and socio-political phobias are in the politics of this country. The peculiarities of the political and legal culture of Lithuanians in terms of its compliance with European liberal-democratic values are studied. It is noted that although Lithuania is now part of the group of consolidated democracies, the low level of trust of Lithuanians in the main political institutions indicates the growing defects of democracy. Emphasis is placed on the expansion of populist rhetoric in Lithuania over the last decade. It is noted that the defects of democracy in Lithuania are manifested in uncivilized lobbying, corruption, intolerance of minorities, and hate speech. The deepening of democracy defects in Lithuania is projected against the background of rising socio-economic problems as a result of the global COVID-19 pandemic.
Keywords: Lithuania, liberal democracy, populism, radicalism.

Литва має давні демократичні традиції, починаючи від елементів демократичного устрою періоду Великого князівства Литовського, що увиразнено, наприклад, у Литовських статутах XVI століття. У новітній період країна для досягнення мети вступу до ЄС пройшла складний шлях виконання важливих вимог у частині демократизації (Копенгагенські критерії). Про зорієнтованість литовців на ліберально-демократичні цінності свідчить схвалення більшістю з них вступу країни до ЄС (71%), позиціювання себе громадянами ЄС (77%); ці показники перевищують середні значення по ЄС (61 і 71% відповідно)[1]. Висока підтримка литовцями європейських цінностей була продемонстрована ще в ході референдуму 2003 року про підтримку вступу Литви до ЄС, коли 91% тих, хто віддав свій голос, проголосували «за» євроінтеграцію.

Настрої євроскептицизму, популізму, радикалізму і под. не є виражені в Литві, однак на постінтеграційному етапі неоліберальна демократія у цій країні проходить випробування на стійкість. Увиразнилася низка викликів для ефективного функціонування ліберально-демократичних інститутів, очевидними є невідповідності політико-правової культури населення ліберально-демократичній моделі, на яку зорієнтований ЄС.

Дані звітів Freedom House «Нації у транзиті» за кілька останніх років дозволяють зробити висновок про стагнацію Литви у просуванні ліберально-демократичних цінностей. Наразі Литва (як і Естонія та Латвія) залишається в групі консолідованих демократій, але її досягнення не мають

[1] *Standartinis Eurobarometras 90. Šalies ataskaita. Lietuva. Visuomenės nuomonė Europos Sąjungoje* (2018). <file:///D:/Media/Downloads/eb90_nat_lt_lt.pdf> (2020, травень, 17).

висхідної динаміки: 2017 рік – 78 балів, 2018-2020 роки – по 77 балів. Втім, безумовним позитивом у ситуації загальнопланетарної кризи демократії є те, що усі країни Балтії, на противагу багатьом «молодим демократіям» ЄС, наразі втримуються на позиціях консолідованих демократій.

Про наявність дефектів демократії свідчить, найперше, низький рівень довіри литовців владі, основним інститутам політики. За результатами опитування (березень 2020 р.), проведеного литовською інституцією з вивчення громадської думки UAB Vilmorus, лише 7,5% респондентів довіряють політичним партіям, 10,6% – Сейму, 24,9% – судам[1]. Для порівняння: 89,8% опитаних висловили довіру пожежно-рятувальній службі, 68,6% – поліції[2].

За результатами опитування громадської думки (дослідження компанії UAB Baltijos tyrimai, проведене 13-26.02.2020 р.[3]) інституту демократії не довіряли майже половина населення Литви: 47% опитаних скептично оцінили, як працює демократія в їх державі. Наголосимо: йдеться не про недовіру демократії як формі політичної організації суспільства, а про невдоволеність тим, як вона працює на національному рівні в конкретній країні. Більше задоволених функціонуванням демократичних інститутів у Литві є серед молоді до 30 років, жителів столиці, респондентів з вищою освітою, жіноцтва; менш задоволеними є чоловіки, особи, старші 50 років, селяни, особи з щомісячним сімейним доходом нижче 700 євро, пенсіонери, безробітні, домогосподарки, представники російської та польської національних меншин.

На якість демократії впливає рівень впливу популістів і радикальних політичних сил на політику країни, їх представленість в органах влади. Наразі популістські та радикальні політичні сили не проявили значного впливу в Литві, на відміну від багатьох «молодих демократій» ЄС. Кейс Литви, як правило, не включають у політологічний дискурс про європейський популізм і екстремізм з огляду на їх незначну увиразненість на тлі яскравих проявів в інших країнах ЄС. Однак не можна ігнорувати той факт, що близько третини голосів на парламентських виборах литовський електорат віддає за популістські партії[4]. Попри відсутність глибокої традиції популізму в Литві, в останнє десятиліття все ж відбулося розширення популістської риторики.

У новітній період елементи популізму були характерні, найперше, громадсько-політичному руху «Саюдіс» (Sąjūdis), який виступав рушійною силою боротьби Литви за незалежність. Новий імпульс популізму в Литві був даний на початку XXI століття[5]. Проявом цього стало обрання (2003 р.) завдяки, не в останню чергу, популістській риториці на посаду глави держави Р. Паксаса (усунутий в порядку імпічменту 06.04.2004 р.) попри наявність гідного електорального конкурента – вираженого єврооптиміста, зрілого політика В. Адамкуса. Створена з ініціативи Р. Паксаса у 2002 році партія «Порядок і справедливість» (Tvarka ir teisingumas) незмінно підтримується литовськими виборцями (2004, 2008, 2012 та 2016 рр.). Дискурс партії «Порядок і справедливість» не є націоналістичним[6], а тому виправданим є віднесення цієї політичної сили до центристського популізму[7]. Попри те, що «Порядок і справедливість» вже чотири рази поспіль представлена в Сеймі, її популярність істотно знизилася після доведення причетності до політичної корупції (протекціонізму).

---

[1] Відзначимо, що в попередні місяці рівень довіри до згаданих інститутів (за замірами UAB Vilmorus) залишався приблизно таким же. Тобто, додаткові соціально-економічні проблеми унаслідок пандемії COVID-19 не стали чинником різкого зниження рівня довіри литовців до владних інститутів, а проблеми кризи легітимності влади існують давно.

[2] *Tyrimo. Ar Jūs pasitikite, ar nepasitikite šiomis Lietuvos institucijomis?* (2020). <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=2&cntnt01returnid=20> (2020, квітень, 29).

[3] Jaruševičiūtė, G. (2020). *Reitingai: pasitikėjimas demokratija šalyje paaugo, tačiau vis dar išlieka žemas*. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/reitingai-pasitikejimas-demokratija-salyje-paaugo-taciau-vis-dar-islieka-zemas.d?id=83771521> (2020, квітень, 19).

[4] Aleknonis, G., Matkevičienė, R. (2016). Populism in Lithuania: defining the research tradition. *Baltic Journal of Law & Politics, 9 (1),* 28.

[5] Pabiržis, D. (2013). Populistinės ideologijos partijos Baltijos šalyse 2011–2012 m. *Politikos mokslų almanachas, 14,* 121.

[6] Ramonaitė, A., Ratkevičiūtė, V. (2013). The Lithuanian Case: National Populism Without Xenophobia. In: *Exposing the Demagogues: Right-Wing and National Populist Parties in Europe*. Berlin: KAS, 264.

[7] Романюк, А.С., Литвин, В.С., Панчак-Бялоблоцка, Н.В. (2014). *Політичні інститути країн центрально-східної Європи: порівняльний аналіз*. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 232.

Ще один популістський áктор – політична партія «Шлях мужності» (Drąsos Kelias) – увійшла до складу Сейму за результатами виборів 2012 року. Вона здобула 7 мандатів, хоча була створена лише за кілька місяців до цих виборів. Такі факти слугують маркерами для оцінки політичної культури литовців, наявності у них стійких електоральних преференцій. Водночас втримати чи збільшити свій вплив на литовську політику ця партія не зуміла, а відтак вже на наступних виборах 2016 року не отримала необхідної для проходження до парламенту підтримки електорату.

На парламентських виборах 2016 року такі популістські áктори, як Литовська народна партія, партія «Молода Литва» та Союз литовських націоналістів[1] (об'єднані в коаліцію С. Бушкевічюса та націоналістів «Проти корупції та бідності») не подолали прохідний бар'єр. Так само не подолала його й «Партія праці» (до Сейму пройшли лише два кандидати в мажоритарних округах). Литовські політологи[2] відносять до популістських також такі партії та рухи з антисистемною спрямованістю, як партія «Список Литви» («Lietuvos sąrašas»), Об'єднаний демократичний рух (Jungtinis Demokratinis Judėjimas), громадянський рух «Разом» («Kartu»).

Прихід у 2016 році до влади опозиційного Литовського союзу селян і зелених (LVŽS; 56 зі 141 місця в Сеймі) став переходом Литви до нового, консервативного, політичного порядку денного. Консервативна позиція LVŽS, найперше, проявляється в християнсько-зорієнтованому підході до шлюбу та сім'ї, збереженні національної ідентичності тощо. Водночас партія за чотири роки перебування при владі не ініціювала радикальних перетворень, як, до прикладу, польська керівна партія PiS, яка виступила за законодавче закріплення звуження сексуальних і репродуктивних прав (обмеження доступу до абортів, криміналізацію популяризації сексуальної освіти в освітніх установах та за їх межами), а також озвучила низку інших ініціатив, які суперечать ліберально-демократичному курсу ЄС). Також відзначимо, що партія LVŽS фактично оминула у своїх виборчій кампанії та подальшій парламентській діяльності питання прав ЛГБТІ-спільноти, з огляду на те, що в середовищі партії наявні розбіжності щодо прийнятності інституту цивільного партнерства, зокрема й для одностатевих пар (як це є в Естонії). LVŽS, з одного боку, ставить завданням просувати консервативні цінності щодо шлюбу та сім'ї, однак, з іншого – не стає радикальною платформою для обговорення цієї теми. Отже, попри консервативно-зорієнтований курс керівної партії LVŽS, Литві наразі вдавалося уникати різкого наростання дефектів ліберальної демократії.

Зауважимо, що від 1996 року жодна політична партія Литви не мала більше 40-а місць у парламенті. Падіння рейтингу попередньої керівної партії (Соціал-демократична партія Литви, LSDP) було пов'язано з корупційними викриттями. Не виключено, що перемога на виборах 2016 року такої нової партії, як LVŽS, була пов'язана зі загальноєвропейською тенденцією наростання популізму, коли розчаровані виборці шукали «нових облич» у політиці. LVŽS акцентувала на технократичному уряді професіоналів і громадських діячів, які прийдуть з-поза партійного середовища.

Однак нинішній рівень довіри литовців до уряду ставить під сумнів подальшу електоральну підтримку литовцями LVŽS, тобто пошук «нових облич» у політиці продовжуватиметься. Це очевидно з огляду на те, що під вибори 2020 року було ініційовано інституціоналізацію кількох нових литовських політичних партій. Наприклад, утворена (лютий 2020 р.) партія «Християнський союз» (Krikščionių sąjungą) – права політична сила, яка не задекларувала євроскептицизм, однак висловила незгоду з гендерною, шлюбно-сімейною політикою ЄС. Ще однією новоствореною (березень 2020 р.) правою партією є Національний союз (Nacionalinis susivienijimas); ця політична сила наголошує на важливості національного питання, цінностей християнської цивілізації, виступає проти поглиблення інтеграції Литви з ЄС. Відтак очевидною є сильна турбулентність партійної системи Литви – чергові вибори неодмінно пов'язані з появою нових політичних партій, розпадом старих партій, утворенням нових союзів тощо. Це посилює недовіру литовців до політичних партій та формування їх іміджу як деструктивних акторів.

Повертаючись до керівної нині партії LVŽS, відзначимо, що вона є увиразненням новітнього центристського популізму. Політичні актори, які репрезентують цей різновид популізму, «не є

[1] Союз литовських націоналістів є доволі маргінальною партією і гасло партії «Lietuva lietuviams» («Литва – для литовців») вочевидь не користується великою прихильністю громадськості, позаяк партія не є представлена у парламенті.

[2] Stašienė, J. (2016). Populist Discourse on Political Representation: A Case Study of Anti-Establishment Organizations in Lithuania. *Baltic Journal of Political Science, 5,* 58.

антидемократичними, антикапіталістичними й антизахідними»[1]. Отже, в Литві в останні роки керівну позицію все ж займали популісти, однак помірні, центристські з легкою правою зорієнтованістю. Завдяки цьому литовська політика досі відчутно не радикалізувалася, відсутнє стрімке наростання дефектів ліберальної демократії. Водночас необхідно враховувати, що Литва має сприятливі передумови для формування впливових популістських, праворадикальних політичних акторів: великі етнічні меншини, консерватизм населення, історична традиція тощо[2].

Також останніми роками в Литві помітна активізація різноманітних протестних націоналістичних акторів. Хоч праворадикальний рух в Литві й не можна вважати сильним, однак його акції підривають стійкість Литви як держави, яка зобов'язана з огляду на членство в ЄС утверджувати ліберально-демократичні цінності. Прикладом наведемо незареєстровану партію Литовський національний союз (LITAS) – радикальну неонацистську політичну силу, яка своїми діями розпалює ненависть, пропагує расизм і антисемітизм. Ще одним активним праворадикальним актором у Литві нині є етнофутуристичний молодіжний рух «Kryptis». Прикладом їх діяльності може слугувати проведення (15.02.2019 р.) резонансної конференції «Prabudimas» у Вільнюсі за участю представників радикальних, екстремістських рухів з різних країн, які перебувають на позиціях «білого» націоналізму, антисемітизму, неонацизму. Такі заходи є яскравим проявом мови ненависті, які потребують невідкладного реагування правоохоронних та судових органів Литви. Втім, видається, що інститут держави не розглядає такі політичні сили як потенційну загрозу демократичній державності Литви, а основну небезпеку вбачає зі сторони Російської Федерації[3].

Акцентуємо, що крайні праві політичні сили досі не проходили до Сейму та залишаються на марґінесі політичного життя Литви. У Литві періодично відбуваються події за участю радикальних політичних сил, в ході яких фіксуються прояви антисемітизму, неорасизму, неонацизму, ксенофобії, антимігрантські настрої. Основним проявом активізації крайніх правих політичних акторів Литви є щорічні акції з відзначення пам'ятних дат, пов'язаних з незалежністю держави (16 лютого, 11 березня).

Якщо ж звернутися до виборів глави Литовської Республіки, то у ході президентської виборчої кампанії 2019 року громадськість підтримала проєвропейського кандидата Ґ. Науседу. Показово, що й інша кандидатка, яка вийшла в другий тур цих виборів, І. Шимоніте, також перебуває на проєвропейських правоцентристських позиціях, дистанційованих від популізму та радикалізму. Обидва найактивніше підтримувані кандидати на посаду президента Литовської Республіки вигідно контрастували з рештою кандидатів, котрих більшою чи меншою мірою характеризував євроскептицизм, етнонаціоналізм, популізм і под. Підтримка таких кандидатів електоратом слугує аргументом прихильності значної частини литовців до ліберально-демократичних цінностей. Відтак перспектива різкого зростання в Литві впливу ліво- чи правопопулістських сил є малоймовірною, однак центристський популізм перебуває на висхідній позиції й ініціативи таких акторів можуть також мати значний деструктивний вплив.

Прикладом вищесказаного слугує спроба перегляду виборчої системи Литви, зроблена наприкінці 2019 року. Наразі прохідний бар'єр (за змішаної виборчої системи) становить 5% для партій та 7% – для коаліцій. Партії з нині керівної коаліції[4] ініціювали зниження його зниження до 3% для партій і 5% для коаліцій. Законопроєкт отримав підтримку Сейму, однак глава держави Г. Науседа наклав на нього вето, яке парламент не зумів подолати. Вважаємо, що ініційоване зниження прохідного бар'єра могло слугувати погіршенню якості демократії в Литві, адже ця країна і так має один із найбільш роздроблених в Європі парламентів. Проблемою Литви також є те, що кожен наступний новообраний склад Сейму характеризується значною ротацією депутатів – щоразу обирається велика кількість політиків з нових політичних сил і відсутністю досвіду роботи в парламенті.

[1] Литвин, В. (2012). Популістські партії у структурі модерних партійних систем країн Центральної Європи: порівняльний аналіз. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації, 2,* 72.
[2] Осколков, П.В. (2019). *Правый популизм в Европейском союзе.* Москва: Институт Европы РАН, 112-113.
[3] *The National Security Threat Assessment (2020). Vilnius:* Second Investigation Department under the Ministry of *National* Defence (AOTD) and the State Security.
[4] Литовський союз селян та зелених, партія «Порядок і справедливість», Виборча акція поляків – Союз християнських родин, Соціал-демократична партія Литви.

Якщо прихильники зниження прохідного бар'єра розцінювали такі зміни як свідчення зрілої демократії, то противники образно порівнювали їх з троянським конем, призначеним слугувати маловпливовим партіям, які наразі знаходяться на узбіччі великої політики. Зниження прохідного бар'єра сприяло б ще більшому зростанню чисельності парламентських партій, однак не призвело б до безумовного зростання демократичності у прийнятті державних рішень. Очевидно, що зниження прохідного бар'єра стало спробою провести рішення в інтересах не усього литовського суспільства, а лише окремих політичних сил, зокрема, до парламенту в перспективі могли б пройти політичні сили, які не поділяють цінності ліберальної демократії.

Дефекти демократії в Литві мають низку й інших проявів, наприклад, нецивілізоване лобіювання, корупція на різних рівнях – від політичної до побутової та ін. Зокрема корупція вже довготривало є найбільшою проблемою демократичного розвитку Литви. Корупційні викриття 2016–2017 років, судові процеси над на той час провідними політичними партіями країни (Ліберальний рух Литовської Республіки, Партія праці) призвели до критичної втрати довіри населення до багатьох впливових акторів литовської політики.

Непрозорі механізми лобіювання фіксуються в Литві попри те, що від 2001 року інститут лобізму є законодавчо унормований. Зафіксовані факти просування великими литовськими корпораціями своїх інтересів зі застосуванням тиску на депутатів Сейму, інструментів неправомірної вигоди та шантажу. Міжнародний резонанс мали корупційні справи, пов'язані з литовськими філіями іноземних банків «Swedbank», «DanskeBank», «Nordea», литовськими банками «Snoras», «*Ūkio* bankas» та ін. **Загалом к**орупція (особливо – топкорупція, політична корупція) недостатньо стримується в Литві, а корупційний прагматизм на побутовому рівні ще характерний для литовців.

На якості литовської демократії позначаються прояви нетерпимості до різноманітних меншин (національних, сексуальних та ін.), що суперечить цінностям неоліберальної демократії. Дискримінованими групами, найперше, є литовські роми, представники ЛГБТІ-спільноти, біженці та ін. Останніми роками фіксується наростання антисемітизму. Дискриміновані групи стають, найперше, жертвами мови ненависті та протиправних дій, скоєних на ґрунті мови ненависті. І хоч на інституційному рівні Литва докладає антидискримінаційних зусиль, узгоджених з політикою ЄС, однак стійкість політики запобігання та протидії різноманітним дискримінаціям підривається низькою громадською підтримкою та проявами інтолерантності з боку громадян.

Очевидними є глибоко вкорінені в литовців забобони та поява новітніх етнічних стереотипів, наявний страх перед імміграцією, що сприяє поширенню ксенофобії, гомофобії, мігрантофобії, ромофобії та ін. Не виключаємо, що застереження перед «людьми ззовні» (мігрантами, біженцями) корениться в історичному минулому Литви. «Інші» все ще викликають страх перед можливою окупацією, нав'язуванням відмінних соціокультурних моделей поведінки тощо.

У частині інтолерантності щодо сексуальних меншин литовська спільнота незмінно дотримується консервативної позиції в питаннях шлюбу та сім'ї. Вважаємо, що нинішні зусилля литовських державних інституцій зі запобігання поширенню неорасистській, гомо-/трансфобній та іншій мові ненависті не можна схарактеризувати як ефективні.

Комплекс проблем, які визначально впливають на якість демократії в Литві, має перспективу загострення найближчим часом на тлі висхідних соціально-економічних проблем у результаті глобальної пандемії COVID-19. Не виключене поглиблення кризи неоліберально-демократичних цінностей і радикалізація литовської політики. Це може увиразнитися в результатах виборів до Сейму (заплановані на 11.10.2020 р.). Очевидно, що в умовах пандемії ця електоральна кампанія проходитиме за жорстких обмежень прав як кандидатів на виборні посади, так і виборців, а результати цих виборів будуть узалежнені від масштабів соціально-економічної кризи та реакції литовського уряду та парламентських партій щодо протидії інфікуванню населення та запобігання руйнівним для економіки та соціальної сфери наслідкам вимушених карантинних заходів.

Восени 2020 року литовську демократію чекає випробування на зрілість: результати виборчої кампанії, проведеної на тлі глобальної пандемії та її руйнівного впливу на соціально-економічну сферу, покажуть, наскільки стійкими є цінності демократії, прав людини у литовців, наскільки відповідною є їх політико-правова культура ліберально-демократичному типу. На нашу думку, хоча вплив неліберальних політичних акторів у Литві досі був мінімальним, ерозія партійної системи в поєднанні з нездатністю LVŽS підтримувати високу довіру до технократичного уряду С. Скверняліса створює нішу для приходу до влади інших політичних сил, зокрема й радикальних,

популістських. Вибори до парламенту в жовтні 2020 року підтвердять або ж спростують цю нашу гіпотезу. Нині ж соціально-політичний клімат для приходу до влади неліберальних політичних сил є дуже сприятливий, адже в умовах пандемії COVID-19 відбувся значний економічний спад, сильно зросло безробіття, скоротилися доходи населення тощо. На результати чергових парламентських виборів та розклáд політичних сил в країні сильно вплине оцінка громадянами ефективності дій уряду (найперше від 16.03.2020 р., коли були введені карантинні заходи в країні), його діалогу з громадою, підтримка бізнесу та нужденних прошарків, реагування на деструктивні зміни на ринку праці тощо. Саме нині населення дуже чутливо реагує на політику чинного уряду та керівних партій і це неминуче позначиться на результатах чергових парламентських виборів.

Отже, вважаємо, що нині на інституційному та ціннісному рівнях Литва не уповні відповідає ліберально-демократичному стандарту ЄС. Проблема якості демократії має перспективу загострення найближчим часом, особливо на тлі деструктивних соціально-економічних наслідків пандемії COVID-19. Виконавши необхідні вимоги для прийняття до ЄС, Литва після завершення євроінтеграційного процесу увійшла в фазу стагнації ліберально-демократичних перетворень і потребує більш активної позиції інституту держави щодо інституційних реформ і ресоціалізації громадян у напрямку зміцнення прихильності до тих політико-правових цінностей, на утвердження яких спрямований ЄС. Якість демократії в Литві, на нашу думку, узалежнена від невисокого рівня активізму громадянського суспільства, характеристик політико-правової культури населення, яка наразі потребує зміцнення сегмента ліберально-демократичних цінностей та посилення діалогу влади з громадянами. Для литовців наразі характерна невисока виборча активність і слабкий громадсько-політичний активізм. Подолання цих негативних тенденцій спільно з поглибленням інституційних реформ є основою для поступального розвитку ліберальної демократії в Литві.

References:

1. Aleknonis, G., Matkevičienė, R. (2016). Populism in Lithuania: defining the research tradition. *Baltic Journal of Law & Politics, 9 (1),* 26-48. [in English].
2. Jaruševičiūtė, G. (2020). *Reitingai: pasitikėjimas demokratija šalyje paaugo, tačiau vis dar išlieka žemas* [Ratings: Confidence in democracy in the country has grown but still remains low]. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/reitingai-pasitikejimas-demokratija-salyje-paaugo-taciau-vis-dar-islieka-zemas.d?id=83771521> (2020, April, 19). [in Lithuanian].
3. Lytvyn, V. (2012). Populistski partii u strukturi modernykh partiinykh system krain Tsentralnoi Yevropy: porivnialnyi analiz [Populist parties in the structure of modern party systems in Central Europe: a comparative analysis]. *Osvita rehionu: politolohiia, psykholohiia, komunikatsii* [Education in the region: political science, psychology, communications], *2*, 69-77. [in Ukrainian].
4. Oskolkov, P. V. (2019). *Pravyj populizm v Evropejskom soyuze* [RightWing Populism in the European Union]. Moscow: Institute of Europe. [in Russian].
5. Pabiržis, D. (2013). Populistinės ideologijos partijos Baltijos šalyse 2011–2012 m. [Populist ideology parties in the Baltic States in 2011–2012]. *Politikos mokslų almanachas* [Almanac of Political Science]*, 14,* 115-137. [in Lithuanian].
6. Ramonaitė, A., Ratkevičiūtė, V. (2013). The Lithuanian Case: National Populism Without Xenophobia. In: *Exposing the Demagogues: Right-Wing and National Populist Parties in Europe*. Berlin: KAS. [in English].
7. Romaniuk, A. S., Lytvyn, V. S., Panchak-Bialoblotska, N. B. (2014). *Populistski partii u strukturi modernykh partiinykh system krain Tsentralnoi Yevropy: porivnialnyi analiz* [Political Institutes of Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis]. Lviv: Lvivskyi natsionalnyi universytet imeni Ivana Franka. [in Ukrainian].
8. *Standartinis Eurobarometras 90. Šalies ataskaita. Lietuva. Visuomenės nuomonė Europos Sąjungoje* [Standard Eurobarometer 90. Country report. Lithuania. Public opinion in the European Union] (2018). <file:///D:/Media/Downloads/ eb90_nat_lt_lt.pdf> (2020, May, 17). [in Lithuanian].
9. Stašienė, J. (2016). Populist Discourse on Political Representation: A Case Study of Anti-Establishment Organizations in Lithuania. *Baltic Journal of Political Science, no 5,* 54-72. [in English].
10. *The National Security Threat Assessment (2020). Vilnius:* Second Investigation Department under the Ministry of *National* Defence (AOTD) and the State Security. [in English].
11. *Tyrimo. Ar Jūs pasitikite, ar nepasitikite šiomis Lietuvos institucijomis?* (2020). <http://www.vilmorus.lt/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01 articleid=2&cntnt01returnid=20> (2020, April, 29). [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.25

Sampson M. Nathanailidis
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-8610-510X
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

THE AIRSTRIKES IN KASHMIR BETWEEN INDIA AND PAKISTAN AND THE IMPACT ON THE INDIAN ELECTIONS

India received unprecedented political attention following an "Indian Air Force" strike peddled against a Pakistani camp believed to be carrying out terrorist activities that happened this year. The crisis was the engine that propelled Prime Minister Narendra Modi into winning the general elections. He was compellingly agitated to push the Gandhis away from political power. The announcement on the airstrike was refuted by Pakistan. It said that Indian jets were redirected back by its forces after the claim that they flew across the "de facto" border. The information came out a fortnight after a huge death toll happened and rendering forty Indian paramilitaries lifeless. Tensions from these incidences became contained but Pakistan's leadership continued to deny the story from India's side. Narendra Modi led the Indian side with a firm specification that was aimed to augment the pressure to construct a fortified nationalist base domestically. The two sides reached a consensus in the heat of misunderstandings for political reasons. In the wake of these happenings, Modi managed to pursue his way to winning the elections because showing sternness against Pakistan was the surest way of gaining a political mileage at such an important time.

Keywords: Kashmir airstrikes, country conflicts, sense of ownership, national identity, political advantage.

The Narendra Modi Reputation before the Indian General Elections. In 2014, Modi acquired the prime minister seat and promised many developments. His predominant mission as evidenced in his speeches was to strengthen the declining Indian economy. He also wanted to demonstrate political strength that his predecessors lacked and fortify the defense of the country[1]. However, his term depicted an almost non-promising economic growth that reduced the Indian citizenry's faith in him. Even though, defense greatly improved during his prime minister time and the engagement with Pakistan was one of the major highlights of his career. He utilized the incidence to redeem himself from the lack of stimulating great economic growth in India. The most affected sector was agriculture as many Indian farmers registered a reducing-income level. Similarly, a job crisis point was almost reached because of poor economic policies that he allowed to govern most national dockets. Surprisingly, Modi's image changed with the realization that defense was strong on the Indian side[2]. His leadership managed to enhance the country's defense, which is the reason that helped in shifting the public opinion about the poor economic times into voting for him[3]. The times of his economic turbulence were evidenced by the declining labor opportunities that threatened to degenerate into a job crisis.

When the airstrike happened, Indian stocks had a massive downturn that was prolonged for virtually two months. Subsequently, the situation was contained but the statistics indicated a continued period of dire financial meltdowns. The EPI (Wisdom Tree India) exchange-traded fund suffered in these occurrences and

[1] Banyan, B. (2019). Air Strikes On Pakistan May Win Narendra Modi India'S Election. *The Economist* <https://www.economist.com/asia/2019/03/14/air-strikes-on-pakistan-may-win-narendra-modi-indias-election> (2020, April, 10).
[2] Shams, S. (2019). From "What Does Indian PM Narendra Modi's Reelection Mean For Regional Rivals? |*DW.COM* <https://www.dw.com/en/what-does-indian-pm-narendra-modis-reelection-mean-for-regional-rivals/a-48863300> (2020, April, 10).
[3] Raleigh, C. (2014). Political Hierarchies And Landscapes Of Conflict Across Africa. *Political Geography, 42 (2014)*, 92-103. DOI:10.1016/j.polgeo.2014.07.002.

registered hefty losses. The ETF went down its profitability by 3.3% while the MSCI Emerging Markets managed to rise up by 11%. These are the indications of a struggling financial system that is impacted by leadership mistakes. However, his popularity remained extensive with different political leaders endorsing him for the general elections that he was waiting on at the time. "Times of India" that stands out as a genuine and reputable magazine carried out a poll that saw 83% of at least 2,000 respondents supporting Modi's keeping of the lower house of Congress in the NDA (National Democratic Alliance). A majority coalition of the Congress' lower house usually chooses the prime minister[1]. The poll also confirmed that Modi had a high approval rating and a large proportionate of the respondents preferring Modi to become the prime minister. It was a calculation against GUPA (Gandhi's United Progressive Alliance) that would have 68 seats against the NDA's 545 seats. The statistical evidence of the possibility that Modi would win the elections was sufficient enough even before the airstrikes.

The Redemption of Modi into winning the General Elections. Modi redeemed his defense promises when he managed to execute surgical strikes against Pakistan militia training grounds using his Air Force. India is believed to have targeted the sites associated with the "Jaish-e-Muhammad" known to be a Muslim jihadi sect. It happened after an attack in Pulwana against a convoy of Central Reserve Police Force a fortnight before. Pulwama is a place located in the Kashmir district that borders the two nations, which is ill-famed for disputes[2]. India had stayed for at least 50 years before executing such an attack and its occurrence was hailed as a prudent move by the government in enhancing defense. Modi earned a tremendous political mileage because the Indian people felt protected even in the turbulent economic times that they were undergoing.

Before the general elections happened, legions of youngsters had deep faith that Modi would bring changes in the economy and stimulate the growth of job opportunities. His maiden message when he was campaigning to become the Indian prime minister was encouraging people to work together and achieve development for everyone[3]. Modi's record became patchy after he started serving people as demonstrated by the increasing unemployment. However, Modi rose to power because he managed to secure his position by causing deeper awareness of national security with the underlying promise that he will deliver[4]. The security plans were meant to continue with the invasions against Pakistan. Multitudes of adherents and enthusiasts believed that Modi's re-election would largely facilitate the elusive peaceful co-existence between Pakistan and India. He immensely benefited from the Kashmir incidence. Different reports speculate that Modi's policies that governed the Kashmir valley could have contributed to the attack. These policies constituted the blinding of people, the usage of pellet guns and homicide. Modi was strategic though and turned these events to his best advantage so as to win the incoming general elections.

How Politicians Create Conflict to earn them Political Mileage such as Modi's airstrikes. Modi sold the airstrike as a successful military action that could glorify him to the world and mainly, his country for political gains. There were rumors that the fighters could have missed their target but the world knew that the leader had accomplished his mission perfectly. In understanding politics, the citizenry should always know that politicians are craftsmen that manufacture and decorate their merchandise to attract customers of all sorts. In this regard, Modi's policy was to declare to the Indian nation that his defense was improving to win the citizenry's faith for possible re-election.

Another factor that catapulted Modi into more political fame among the Indian citizenry was the opposition failings. The opposition attacked Modi unfairly on allegations that he was involved in graft, which was a wrong move for the opposition to pull at that time. The opposition would have used the economic failures that Modi's administration showed at the time and refrain from accusing the leader of corruption[5]. On the other hand, the high-handedness approach that the Congress used in forming its political

[1] Banyan, B. (2019). Air Strikes On Pakistan May Win Narendra Modi India'S Election. *The Economist* <https://www.economist.com/asia/2019/03/14/air-strikes-on-pakistan-may-win-narendra-modi-indias-election> (2020, April, 10).
[2] Bremmer, I. (2019). Modi Is India's Best Hope For Economic Reform. *TIME USA* <https://time.com/5586417/hope-for-economic-reform-in-india/> (2020, April, 10).
[3] Ibid.
[4] Gelpi, C. (2017). Democracies In Conflict. *Journal Of Conflict Resolution, 61, 9 (2017)*, 1925-1949. DOI:10.1177/0022002717721386.
[5] Vahabi, M. (2009). From "A Critical Review Of Strategic Conflict Theory And Socio-Political Instability Models. *Revue D'économie Politique, 119, 6 (2009)*, 817. DOI:10.3917/redp.196.0817.

alliances was the second failure. The BJP (Bharatiya Janata Party) showed an accommodating spirit to its alliance partners in different parts. The Congress failed to reach consensus on forming an alliance with its potential partners, a factor that automatically favored Modi's political mission[1]. There was also another factor that facilitated Modi's propulsion to winning the general elections and it was the campaign's presidential nature. He stood out as a great campaigner that branded himself as the "watchman" that would protect India from any form of exploitation[2]. The campaign was hugely successful because the Indian people developed deep faith in him as the savior that would rescue the country from socioeconomic and political woes.

Why Politicians Create Conflict to Shift Public Attention. In historic times, the creation of grave conflicts between nations was governing many nations. As a result, various infamous wars are known to have cost many lives in the world. Politicians from the past and modern times continue to utilize this pattern of operation to win the public's attention. Some politicians start wars with other nations against a course that is secondary to community needs[3]. Their aim is usually using the platform to communicate to the world about their bid for some political seat and shifting the public's attention to following him up.

National identity is an essentiality that every person needs to be recognized in their lives. Politicians have the capability of undermining a person to strip them of their national identity. They can also project great traits and fulfill the citizenry's needs when they are genuine. Historically, there are many leaders that started and led grave wars to attain their objectives. For instance, Fidel Castro led the "Cuban revolution" against the military dictatorship that was governing Cuba at the time[4]. It was Oresident's Fulgencio Batista's era. The revolution resulted in the ousting of the dictatorial government and replacing it with a revolutionary socialist country.

These revolutions are some of the conflicts that leaders have to cause to achieve genuine goals or feign to shift the public opinion from specified things. In the modern world, there are many emerging gadgets that people use to access information easily unlike the past (Raleigh, 2014). Politicians can easily use these channels to spread propaganda so that a certain infamous rumor about them dies without questions from the public.

Conclusion. Narendra Modi served as a professional prime minister without political dramatizations. However, the Indian political scene had his fair share of challenges and fame that was spread in a bad way. The origin of these problems was the deteriorating employment crisis in the country with no hope that the situation would end. He had a turbulent time to convince the population that he would bring the effective economic measures to salvage the situation. He was bound to receive his redemption when the Kashmir incident happened. He sent his authority of Air Force soldiers to strike on the military training camp of a group believed to be terrorists. The incidence was a huge milestone for the leader because he assured the nation that its defense was reinforced and enhanced. In general, Modi is proving to be a great leader because of his many political policies and processes that are changing the Indian governance structure.

References:

1. Banyan, B. (2019). Air Strikes On Pakistan May Win Narendra Modi India'S Election. *The Economist* <https://www.economist.com/asia/2019/03/14/air-strikes-on-pakistan-may-win-narendra-modi-indias-election> (2020, April, 10). [in English].
2. Bremmer, I. (2019). Modi Is India's Best Hope For Economic Reform. *TIME USA* <https://time.com/5586417/hope-for-economic-reform-in-india/> (2020, April, 10). [in English].
3. Clionadh, R. (2014). Political Hierarchies And Landscapes Of Conflict Across Africa. *Political Geography, 42 (2014)*, 92-103. DOI:10.1016/j.polgeo.2014.07.002. [in English].
4. Gelpi, C. (2017). Democracies In Conflict. *Journal Of Conflict Resolution, 61, 9 (2017)*, 1925-1949. DOI:10.1177/0022002717721386. [in English].

[1] Kumar, N. (2019). Why Being Seen As Tough On Pakistan Helps India's Modi. *CNN* <https://edition.cnn.com/2019/02/26/india/india-pakistan-kashmir-analysis-intl/index.html> (2020, April, 10).

[2] Rapoza, K. (2019). India's Fight With Pakistan Seen Lifting Modi's Election Chances. *Forbes.Com* <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/02/27/indias-fight-with-pakistan-seen-lifting-modis-election-chances/#36bd1891397c> (2020, April, 10).

[3] Clionadh, R. (2014). Political Hierarchies And Landscapes Of Conflict Across Africa. *Political Geography, 42 (2014)*, 92-103. DOI:10.1016/j.polgeo.2014.07.002.

[4] Kumar, N. (2019). Why Being Seen As Tough On Pakistan Helps India's Modi. *CNN* <https://edition.cnn.com/2019/02/26/india/india-pakistan-kashmir-analysis-intl/index.html> (2020, April, 10).

5. Kumar, N. (2019). Why Being Seen As Tough On Pakistan Helps India's Modi. *CNN* <https://edition.cnn.com/2019/02/26/india/india-pakistan-kashmir-analysis-intl/index.html> (2020, April, 10). [in English].
6. Raleigh, C. (2014). Political Hierarchies And Landscapes Of Conflict Across Africa. *Political Geography, 42 (2014)*, 92-103. DOI:10.1016/j.polgeo.2014.07.002. [in English].
7. Rapoza, K. (2019). India's Fight With Pakistan Seen Lifting Modi's Election Chances. *Forbes.Com* <https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2019/02/27/indias-fight-with-pakistan-seen-lifting-modis-election-chances/#36bd1891397c> (2020, April, 10). [in English].
8. Shams, S. (2019). From "What Does Indian PM Narendra Modi's Reelection Mean For Regional Rivals? |*DW.COM* <https://www.dw.com/en/what-does-indian-pm-narendra-modis-reelection-mean-for-regional-rivals/a-48863300> (2020, April, 10). [in English].
9. Vahabi, M. (2009). From "A Critical Review Of Strategic Conflict Theory And Socio-Political Instability Models. *Revue D'économie Politique, 119, 6 (2009)*, 817. DOI:10.3917/redp.196.0817. [in English].

MEDIA DIMENSIONS OF SOCIAL AND POLITICAL DISCOURSE

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.26

Yuliia Kaliuzhna
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7646-976X
National Institute for Strategic Studies, Ukraine

INFORMATION-IDEOLOGICAL FACTORS OF «SUBVERSIVE ACTIVITIES» AND DESTABILIZATION OF SOCIO-POLITICAL SYSTEMS (THE EXAMPLE OF SOUTHEAST ASIA COUNTRIES)

Юлія Калюжна
Національний інститут стратегічних досліджень, Україна

ІНФОРМАЦІЙНО-ІДЕОЛОГІЧНІ ЧИННИКИ «ПІДРИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ» ТА ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ (НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ПІВДЕННО-СХІДНОЇ АЗІЇ)

The paper explores the process of destabilization of the state socio-political system, its main stages and possible consequences of this process. Particular attention is paid to the concept of subversive activity, its types and consequences of its influence on society.
The author underlines key specific issues of the destabilization process of the state socio-political system, which was offered by a former KGB officer and a specialist in Soviet propaganda Yu. Bezmenov. This process includes four main stages, each one was discussed in detail in the research process.
Events that took place in the Republic of Indonesia and the Kingdom of Cambodia illustrate the internal and external mechanisms of demoralization and subversion activities, which were used to initiate and escalate socio-political conflicts in these countries.
Keywords: subversive activity, social system, socio-political conflict, destabilization of social system, destabilization stages, demoralization.

Вступ. «Підривна діяльність» (англ. «subversive activity» від лат. «subvertere» – повалення) – дії, спрямовані на незаконну зміну встановленого у даній країні громадського порядку, соціально-політичної системи, державного устрою, владних структур тощо[1]. Підривна діяльність у всіх її формах та різновидах є інструментом досягнення політичних цілей з якомога меншим ризиком і витратами у порівнянні з відкритими збройними інтервенціями, економічними санкціями тощо. Чинниками підривної діяльності є чорна та сіра пропаганда, інформаційно-ідеологічні провокації, фінансові махінації, насильство та ін.

Єдино прийнятного юридичного визначення «підривної діяльності» не існує, хоча апріорі відомо, що таке визначення стосується норм конституційного права. У 1978 році тодішній міністр внутрішніх справ Великобританії Мерлін Рис (Merlyn Rees) запропонував наступне визначення: «Підривна діяльність, як правило, вважається такою, що загрожує безпеці або благополуччю держави і покликана підірвати або повалити парламентську демократію політичними, політико-технологічними чи насильницькими засобами»[2].

[1] DOD Dictionary of Military and Associated Terms. *Department of Defense*. <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf> (2020, квітень, 08).
[2] Spjut, R.J. (1979). Defining Subversion. *British Journal of Law and Society, 6, 2,* 254-261.

Особливою формою взаємовідносин між людьми є соціальні системи та інститути, які з комунікативної точки зору можна характеризувати як системи, спроможні «присвоювати» інформацію і конвертувати її в соціальні властивості та взаємовідносини, інші ресурси. Під певним кутом зору соціальна система може розглядатися як політична система й соціально-політична складова національної безпеки держави. При цьому слід взяти до уваги, що будь-яка система є елементом іншої, більш глобальної системи, закономірності якої визначають основні властивості та обставини розвитку власних підсистем.

З посиленням глобалізаційних процесів держави світу стають дедалі більш залежними одна від одної. Події (зокрема гострі конфліктні ситуації) в соціально-політичній системі однієї держави можуть позитивно або негативно відобразитись на соціально-політичних системах інших держав.

Саме тому детальні дослідження процесів дестабілізації соціально-політичних систем та основних «підривних» механізмів, що можуть бути використані для цієї дестабілізації, є вкрай необхідним для напрацювання механізмів реагування на подібні спецоперації та протидії цим актам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій за темою дослідження. Науково-теоретичну базу дослідження склали праці вітчизняних і зарубіжних вчених, які досліджували зокрема соціальні і соціально-політичні конфлікти Т. Білецька, К. Боулдінг, М. Вебер, Т. Кільмашкіна, Л. Козер, Т. Парсонс, М. Пірен, С. Соколов та ін. Підривну діяльність з метою дестабілізації соціально-політичної системи досліджували у своїх роботах Ю. Безменов (Т. Шуман), Л. Бейлінсон, П. Блексток, Д. Бреннан, Ф. Кітсон, Р. Клуттербук, У. Розенау, Б. Хоффман.

Хід дослідження. Загалом будь-який соціальний та соціально-політичний конфлікт покликаний вирішити суперечності, що виникають у соціальній системі. Проте, в залежності від характеру конфлікту, який може бути як конструктивним, так і деструктивним, соціально-політичний конфлікт може призвести до дестабілізації та руйнування соціальної системи. Деструктивні функції та наслідки соціального конфлікту проявляються у випадку, якщо один з учасників конфлікту активно наполягає на власній позиції, не враховуючи або повністю ігноруючи інтереси опонента, або ж у випадку, якщо один з учасників вдається до аморальних засобів ведення боротьби, прагне психологічно принизити та дискредитувати супротивника[1].

Для ініціювання та ескалації соціально-політичних конфліктів можуть використовуватися різні методи, в тому числі інформаційно-психологічні механізми дестабілізації та деморалізації соціальної системи, підривна діяльність, диверсії тощо. Якщо більш детально розглянути саме поняття підривної діяльності, то її слід розглядати як невійськові та ненасильницькі засоби розпалення протирічь та заворушень у суспільстві, форму «ненасильницького тероризму»[2].

У. Розенау у своїй статті «Subversion and Insurgency»[3] розділяє підривну діяльність на три основні категорії, які взаємопов'язані між собою:

1. Створення передніх груп (Front Groups) і проникнення в існуючі політичні партії, суспільні та неурядові організації, з метою маніпулювання ними, а також завоювання довіри суспільства, залучення нових прибічників та міжнародної підтримки, отримання нових ресурсів, підтримки інших політичних союзників[4].

2. Проникнення в збройні сили, поліцію та інші державні установи, а також важливі недержавні організації (Infiltration) з метою отримання цінної та секретної інформації, а також поширення неправдивої інформації та впливу на політичні рішення[5]. Подібне вдале проникнення дозволяє також викрасти державні кошти, зброю, обладнання та ін., перенаправляти ресурси та дестабілізувати роботу державних органів[6].

---

[1] Галаган, В.Я., Орлов, В.Ф., Отич, О.М., Фурса, О.О. (2008). *Психологія конфлікту*: навчально-методичний посібник для підготовки магістрів усіх форм навчання. Київ: ДЕТУТ.
[2] Ricklefs, M.C. (2001). *A History of Modern Indonesia since c. 1200*. Stanford University Press.
[3] Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*.
<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf > (2020, квітень, 08).
[4] Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*.
<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf > (2020, квітень, 08).
[5] Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*.
<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf > (2020, квітень, 08).
[6] Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*.
<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf > (2020, квітень, 08).

3. Створення громадянських заворушень за допомогою демонстрацій, страйків і бойкотів (Civil Unrest), які завдають руйнівного впливу державній владі та політичним інститутам[1]. В свою чергу, нездатність придушити подібні акції протестів також матиме руйнівні політичні наслідки через нездатність держави виконати одну зі своїх основних функцій, а саме підтримання громадського правопорядку[2]. Проте, надмірна реакція сил безпеки також може зіграти на руку терористам і повстанцям, підтверджуючи їх позиції стосовно репресивного характеру держави[3].

Далі пропонуємо також розглянути механізми дестабілізації соціальної системи, запропоновані колишнім співробітником КДБ та спеціалістом з радянської пропаганди Ю.О. Безменовим (Т. Шуманом). У своїй книзі «Love Letter to America»[4] на прикладі дій СРСР проти США автор сформулював чотири основні стадії диверсії та розхитування стабільного функціонування соціальної системи держави, кожна з яких передбачає конкретні механізми та засоби впливу на всі сфери життя суспільства. Проте, ми можемо відслідкувати використання подібних механізмів і для інших соціально-політичних систем та держав. Зокрема, Ю. Безменов виділяє такі стадії підривної діяльності:

Перша стадія – деморалізація. Ця стадія є найбільш довготривалою та розтягнутою у часі і займає від 15 до 20 років, тобто мінімальний час, необхідний для того, щоб виховати одне покоління студентів у цільовій групі та/або системі і обернути їх у ідеологію агресора[5]. Ціллю активних дій на даному етапі є зміна сприйняття реальності, розвиток та впровадження системи «подвійних стандартів»[6]. Основними механізмами є психологічна війна, ідеологічна агресія та відкрита та прихована пропаганда, використання «агентів впливу», поширення чуток, фейкові маніпулювання масовими демонстраціями та провокаціями та ін.[7] Впровадження негативного впливу та ідей є ефективним та доведеним лише після тривалого проміжку часу, коли вони були сприйняті більшістю населення та починають змінювати світогляд нації та їх поведінкові особливості[8]. Процес деморалізації є незворотнім, єдиний шанс протистояти даному явищу – виростити нове покоління з новими цінностями, проте такий процес також займе від 15 до 20 років[9].

Руйнівного впливу на стадії деморалізації зазнають такі сфери життя суспільства як ідеї та світогляд нації (релігія, масова культура, освіта), соціально-політична система, інститути державної влади (законодавство, забезпечення правопорядку, соціальні відносини, безпека, внутрішня та зовнішня політика), соціальне життя суспільства (населення, сфера охорони здоров'я, національні та етнічні меншини, трудові відносини тощо). Для суб'єкта дестабілізації необхідно, перш за все, дослідити ці сфери життя суспільства об'єкта дестабілізації і, в подальшому, повільно і поступово завдавати впливу на ці сфери, використовуючи агентів впливу, розповсюджуючи пропагандистську літературу та впроваджуючи деструктивні тенденції[10]. Прикладами таких дій можуть бути:

– створення нових релігій, релігійних напрямків та культів, їх розвиток та розширення, комерціалізація релігії тощо і, як наслідок, зниження прибічників державної та класичної релігії, поява культів, які пропагандують деструктивні настрої та тенденції, або ж, навпаки, повне руйнування релігії, пропагування атеїзму;

– створення нових течій у мистецтві, кіно, музиці, які несуть деструктивні настрої, деморалізують нове покоління;

– сприяти та нав'язувати перевагу нормативно-правової складової над моральною у процесі забезпечення закону та порядку, результатом чого стає недовіра населення до власної юридичної та законодавчої системи[11];

---

[1] Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf > (2020, квітень, 08).
[2] Clutterbuck, R. (1973). *Protest and the Urban Guerrilla*. New York: Abelard-Schuman.
[3] Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf > (2020, квітень, 08).
[4] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[5] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[6] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[7] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[8] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[9] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[10] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[11] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.

– дискримінація за расовою та національної приналежністю, налаштування різних соціальних груп один проти одного, сприяння зіткненню соціальних меншин із соціальною більшістю;

– ослаблення нації в результаті пропагування культу шкідливої їжі та відчуження від спорту;

– збільшення кількості прав та свобод і зменшення кількості обов'язків для виховання безвідповідальних індивідів, які живуть за «законом джунглів»[1].

Як ми бачимо, механізмів та засобів впливу на соціальну систему досить багато, до того ж більшість з них є в повній мірі законними, в той же час досить складно відстежити первинного суб'єкта такого впливу.

Другою стадією є безпосередньо дестабілізація, яка може тривати від 2 до 5 років, в залежності від здатності соціальної системи мобілізувати власні сили для власного захисту та протистояння загрозі[2]. Основною ціллю диверсанта на даному етапі є внутрішні системи та інститути державної влади. Ю. Безменов зазначає першим симптомом настання стадії дестабілізації бажання населення держави привести до влади таких політичних діячів та політичні партії, які є харизматичними та обіцяють забезпечити більшу безпеку – не від зовнішніх ворогів та агресорів, а більше «трудову» безпеку, «вільні» соціальні служби та інші так звані «задоволення потреб»[3]. Однією зі складових даного етапу є участь мас (в особливості, нижчих верств населення) у процесі прийняття політичних рішень шляхом вираження протестів та демонстрацій, намагання віднайти найкоротші шляхи вирішення складних соціальних та соціально-політичних проблем[4]. При цьому, все більше влади отримують громадські комітети та утворення, які отримують все більше влади, поступово перетворюючи структури влади на тоталітарні[5].

Третім етапом є криза, коли всі радикально налаштовані групи суспільства переходять до активних дій, намагаючись захопити владу якнайшвидше всіма можливими засобами[6]. Для переходу від стадії дестабілізації до стадії кризи сторона, яка здійснює диверсійні дії, може застосовувати наступні засоби:

– підтримка студентських та молодіжних рухів та страйків, масових демонстрацій та акцій протесту;

– провокування локальних соціальних конфліктів, пропаганда громадянської війни, війни за права і свободи тощо[7];

– економічна та гуманітарна підтримка націоналістичних рухів[8];

– антиімперіалістична пропаганда, поширення ідей розділення, автономії та підтримка сепаратистських рухів[9];

– інтенсифікація ідеологічної диверсії, посилення інформаційно-психологічного впливу на всі сфери життя суспільства.

Дана стадія передбачає загострення революційної ситуації у суспільстві, при якій політична та соціальна криза може перерости в революцію. При цьому обстановка в суспільстві характеризується заворушеннями широких мас населення, пригнічених під час попередніх стадій, які намагаються боротися проти влади[10]. Передумовою виникнення революційної ситуації є загострення протирічь між старими та новими політичними та економічними силами держави[11].

---

[1] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[2] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[3] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[4] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[5] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[6] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[7] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[8] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[9] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[10] Солов'ян, В.С. (2014). Революційна ситуація в межах загальної моделі революції. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова, 14,* 32-37.
[11] Солов'ян, В.С. (2014). Революційна ситуація в межах загальної моделі революції. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова, 14,* 32-37.

В.І. Ленін у своїй роботі «Крах ІІ Інтернаціоналу» визначив три основні характеристики, які описують кризову ситуацію напередодні революції:

1. Нездатність панівного класу керувати масами та зберігати власне положення у незмінному вигляді, криза «верхів», криза політики панівного класу[1];
2. Загострення до критичного рівня пригноблення нижніх верств населення, підвищення рівня бідності вище звичайного і, як наслідок, бажання цих класів змінити своє життя в кращий бік[2];
3. Зростання рівня активності широких мас населення з метою впливу на політичні, соціальні та економічні процеси в державі[3].

Останньою четвертою стадією процесу дестабілізації соціально-політичної системи є стадія нормалізації, проте відбувається вона вже на умовах сторони, яка проводила диверсію[4]. Запускаються процеси встановлення нового порядку та системи державної влади, відновлення сил забезпечення закону та порядку, створення «нових поліцейських сил», нових процесів регулювання економіки, політики та соціального життя суспільства. На даному етапі можливе втручання військових сил країни-диверсанта для «встановлення правопорядку та забезпечення захисту населення країни», а також регулювання процесу побудови нового державного устрою, вигідного для суб'єкта диверсії. При цьому, індивіди та соціальні групи, які були ініціаторами та рушійною силою революційних процесів, які критикують державний устрій, скоріше за все будуть усунені (ув'язнені, страчені тощо), як зайвий та непотрібний подразник соціальної стабільності[5].

Прикладом описаного процесу дестабілізації соціально-політичної системи держави, зокрема етапу кризи, можна визначити події у ряді південно-азійських країн, в яких у другій половині XX століття проходили масові переходи до комуністичної та соціалістичної моделей. Після перемоги Комуністичної партії Китаю та проголошення Китайської Народної Республіки у 1949 р. в інших країнах Південно-Східної Азії почали поступово проходити зміни політичних режимів на комуністичні та соціалістичні. Даний процес був названий у західній теорії «ефектом доміно», відповідно до якої зазначалося, що достатньо одній країні в регіоні стати соціалістичною, за нею починають прямувати інші, і так вся Південно-Східна Азія «впаде під впливом комунізму»[6]. Це стало основним приводом вторгнення США в Північний В'єтнам, Лаос та Камбоджу і призвело до низки подальших подій.

Якщо розглянути події громадянської війни у Камбоджі, то можна виділи основні дестабілізаційні процеси в державі впродовж правління режиму червоних кхмерів. Після здобуття Камбоджею незалежності у 1953 році при владі залишився принц Нородом Сіанук, який був прибічником лівих сил та підтримував Китай. У 1966 році уряд Сіанука підписав угоду з Китаєм, який на той час підтримував Північний В'єтнам, стосовно присутності північно-в'єтнамських військ у Камбоджі[7] та використання морського порту Сіануквіль для доставки їм військової допомоги. Проте, після виборів у 1966 р. проамериканський республіканець Лон Нол закликав північно-в'єтнамські війська залишити Камбоджу та заборонив використання морського порту Сіануквіль для постачання зброї та боєприпасів. Це призвело до того, що комуністичні сили держави, залишившись в опозиції, почали формувати повстанські загони під назвою «Червоні Кхмери»[8]. В 1970 році військові сили США та Південного В'єтнаму почали інтервенцію в Камбоджу для підтримання позицій правлячого режиму. Через місяць США змушені були залишити територію держави через посилення антиамериканських настроїв у світі, в той час як війська Південного В'єтнаму продовжили просуватися вглиб країни. Не дивлячись на допомогу іноземних держав,

---

[1] Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. *Том 26. Крах II Интернационала.* <https://leninism.su/works/65-tom-26/2117-krax-ii-internaczionala.html>. (2020, квітень, 08).
[2] Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. *Том 26. Крах II Интернационала.* <https://leninism.su/works/65-tom-26/2117-krax-ii-internaczionala.html>. (2020, квітень, 08).
[3] Ленин, В.И. Полное собрание сочинений. *Том 26. Крах II Интернационала.* <https://leninism.su/works/65-tom-26/2117-krax-ii-internaczionala.html>. (2020, квітень, 08).
[4] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[5] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.
[6] Leeson, P.T., Dean, A. (2009). The Democratic Domino Theory. *American Journal of Political Science, 53 (3),* 533-551.
[7] Lipsman, S., Doyle, E. (1983). *Fighting for Time*. Boston: Boston Publishing Company.
[8] Неофіційна назва комуністичної течії аграрного спрямування в Камбоджі.

«червоні кхмери» вже у 1971 році зайняли майже 70% території держави і стали основною військово-політичною силою країни.

У 1975 році Лон Нол пішов у відставку і червоні кхмери захопили столицю Пномпень. Номінальним головою держави вважався Н. Сіанук, проте він знаходився під домашнім арештом, а фактична влада перейшла до комуністів-маоїстів, яких очолював Пол Пот. Назву держави було змінено на Демократичну Кампучію, в країні встановлено політичну диктатуру. Протягом правління режиму «червоних кхмерів» було повністю знищено систему економіки та соціальних відносин держави. З 1975 по 1978 роки у державі спостерігалися масові порушення прав людини, що призвело до гуманітарної кризи[1]. Механізми та інструменти політики, які застосовувалися під час правління режиму Пола Пота призвели до повної деморалізації, деградації та дестабілізації соціальної, політичної та економічної систем держави[2]. Зокрема, слід звернути увагу на наступні реформи режиму «червоних кхмері» та їх вплив на соціальне життя держави Камбоджа:

1. Сфера соціального життя суспільства: введення спеціальної лексики для спілкування; введення нового літочислення (рік приходу до влади «червоних кхмерів» було визначено як нульовий); знищено медицину у державі; масові страти серед громадянського населення, військових, які були прибічниками колишнього режиму, всіх інакодумців. Відповідно до дослідження американського історика Б. Кірнана впродовж правління режиму Пол Пота загинуло близько 24% населення Камбоджі або від 1,61 до 1,87 млн. чол.[3]. Близько 60% від цієї цифри загинуло в результаті страт. Масові етнічні чистки, зокрема серед народів Тям (Чам) та в'єтнамців.

2. Економіка та сфера трудових відносин: заборонена система торгових та грошових відносин, створення сільськогосподарських комун з 18-20 годинним робочим днем, трудове та економічне виснаження нації.

3. Зовнішня політика: повна політична ізоляція від зовнішнього світу; часткові дипломатичні стосунки з Албанією, Китаєм та Північною Кореєю.

4. Релігія та культура: заборона всіх релігій у державі, масові переслідування буддистських монахів; близько 95% буддистських храмів було знищено під час правління режиму «червоних кхмерів»[4].

5. Освіта: заборонені іноземні мови та книжки, заборона читати та писати, окрім наказів та документів командування, знищення інтелігенції країни – вчителів, лікарів, вчених; знищено систему освіти, школи та ВНЗ були зачинені.

Всі ці заходи було спрямовано на фізичне та ідеологічне придушення інакодумців, повну деморалізацію та дестабілізацію соціально-політичної системи держави, економіка держави буда повністю виснажена, що підштовхнуло Пола Пота почати війну з В'єтнамом. Не дивлячись на масові повстання населення та інтелігенції Камбоджі, повалити режим «червоних кхмерів» вдалося лише у 1979 році після вторгнення військ В'єтнаму та захоплення ними столиці Пномпень. В країні було встановлено владу Народно-революційної партії Кампучії (НРПК), яка одразу відмінила всі антинародні закони та реформа і почала відновлення економічної та соціальної сфер життя суспільства[5]. Оскільки у НРПК не було власної постійної армії, присутність в'єтнамської

[1] Vale, Torres (1994). *Preventing Humanitarian Crises Through Peace-Building and Democratic Empowerment: Lessons From Cambodia*. <https://www.academia.edu/8887055/Preventing_Humanitarian_Crises_Through_Peace-Building_and_Democratic_Empowerment_Lessons_From_Cambodia> (2020, січень, 24).

[2] Vale, Torres (1994). *Preventing Humanitarian Crises Through Peace-Building and Democratic Empowerment: Lessons From Cambodia*. <https://www.academia.edu/8887055/Preventing_Humanitarian_Crises_Through_Peace-Building_and_Democratic_Empowerment_Lessons_From_Cambodia> (2020, січень, 24).

[3] Kiernan, B. (2003). The Demography of Genocide in Southeast Asia: The Death Tolls in Cambodia, 1975-79, and East Timor, 1975-80. <http://dev.gsp.yale.edu/sites/default/files/files/KiernanRevised1.pdf> (2020, квітень, 08).

[4] Baker, K. (2014) The Worst World Disasters of All Time. <https://books.google.com.ua/books?id=la4kBQAAQBAJ&pg=PT23&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> (2020, квітень, 08).

[5] Бектимирова, Н.Н. (2019). Вглядываясь в прошлое: К 40-летию свержения режима «красных кхмеров» в Камбодже. *Вьетнамские исследования, 2,* 55-64.

армії їй забезпечувала підтримку та захист від озброєних угрупувань «червоних кхмерів» на території країни. В той же час Китай надавав військову та економічну підтримку угрупуванням «червоних кхмерів»[1]. Впродовж наступних десяти років на території держави продовжувалися бойові дії. Повномасштабні військові операції поєднувалися з партизанською війною, диверсійними актами, які супроводжувалися з обох сторін пропагандою, інформаційної та психологічної війною, а також потужним дипломатичним тиском міжнародного співтовариства на новостворену, але здебільшого не визнану державу[2]. Підписані у 1991 році Паризькі угоди були покликані завершити соціально-політичний та військовий конфлікт, який розгорнувся на території Камбоджі, проте його було завершено лише на папері, військові та політичні сутички між прибічниками офіційної влади та «червоними кхмерами» продовжували тривати[3].

У випадку Республіки Індонезія ситуація склалася іншим чином. Після тривалої боротьби за незалежність держави проти Нідерландів у листопаді 1949 р. за результатами Гаагської конференції круглого столу було створено Сполучені Штати Індонезії (квазі-незалежні території, які підпорядковувались Нідерландам) та відновлено Республіку Індонезія на чолі з Президентом Сукарно[4]. Проте впродовж першої половини 1950 р. переважна більшість штатів ввійшла до складу Республіки Індонезія, а під контролем Нідерландів залишилась лише західна частина Нової Гвінеї. З 1950 по 1957 роки в країні проголошено період «Ліберальної демократії», за якої влада президента обмежувалась і збільшувалась влада багатопартійного парламенту[5]. Проте наявність великої кількості політичних партій призвела до зниження політичної стабільності в країні через постійні конфлікти між ними, що підштовхнуло президента Сукарно до впровадження соціалістичних методів керування економікою та спрямування зовнішньо-політичного курсу на зближення з СРСР. У 1957 році Сукарно проголосив доктрину «Насаком» та впровадження періоду «Керованої демократії», відповідно до якої попередній парламент було розпущено та сформовано новий з лояльних до президента політичних партій, розширено президентські повноваження та обмежено роль органів законодавчої влади, відновлено конституцію 1945 р., ліквідовано пост прем'єр-міністра[6]. Проте, привілейоване положення комуністичної партії в державі викликало масові невдоволення серед крупних землевласників та мусульман, зокрема через впровадження земельної реформи та партійний контроль над економічними активами країни. Це викликало суспільні невдоволення, зокрема серед правих партій та частини військової верхівки, посилення антикомуністичних та антикитайських настроїв в суспільстві і призвело до загострення політичної кризи та революційної ситуації в державі в 1965 р.

Щоб завадити приходу до влади правих партій під керівництвом генерал-майора Сухарто з прокомуністично налаштованих офіцерів Національної армії було створено «Рух 30 вересня», який здійснив невдалу спробу державного перевороту в ніч з 30 вересня на 1 жовтня. Під час даного перевороту було вбито 6 генералів Генерального штабу індонезійської армії та після захоплення джакартської радіостанції об'явлено про відставку президента Сукарно. Проте вже 2 жовтня повстання було повністю придушене. Генерал-майор Сухарто був призначений новим головнокомандувачем та отримав право приймати будь-які заходи для підтримки безпеки в державі. Після цього почалась активна узурпація влади Сухарто та боротьба проти опонентів: в повстанні 30 вересня було звинувачено комуністичну партію і розпочато масштабну кампанію

[1] Бектимирова, Н.Н. (2019). Вглядываясь в прошлое: К 40-летию свержения режима «красных кхмеров» в Камбодже. *Вьетнамские исследования, 2,* 55-64.
[2] Бектимирова, Н.Н. (2019). Вглядываясь в прошлое: К 40-летию свержения режима «красных кхмеров» в Камбодже. *Вьетнамские исследования, 2,* 55-64.
[3] Vale, Torres (1994). *Preventing Humanitarian Crises Through Peace-Building and Democratic Empowerment: Lessons From Cambodia*. <https://www.academia.edu/8887055/Preventing_Humanitarian_Crises_Through_Peace-Building_and_Democratic_Empowerment_Lessons_From_Cambodia> (2020, січень, 24).
[4] Бандиленко, Г.Г., Гневушева, Е.И., Деопик, Д.В., Цыганов, В.А. (1992-1993). *История Индонезии (в трёх частях).* Москва.
[5] Ricklefs, M.C. (2001). *A History of Modern Indonesia since c. 1200*. Stanford University Press.
[6] Другов, А.Ю., Резников, А.Б. (1970). Утверждение и кризис «направляемой демократии». *Национально-освободительное движение в Индонезии.* Москва: Наука, 237-292.

терору 1965-1966 рр. проти комуністів та етнічних китайців, які сприймалися як комуністи[12]. В результаті цього Комуністична партія Індонезії була повністю знищена як політична сила.

У березні 1967 р. президент Сукарно пішов у відставку, а у березні 1968 р . генерал Сухарто був призначений новим президентом, з чого розпочалась його тридцятирічна диктатура, яка отримала назву «Нового порядку»[3]. Новосформований уряд розпочав масштабні реформи в усіх сферах життя суспільства. Було сформовано жорстку вертикаль влади, основну роль у якій відігравала армія. Зовнішньо-політичний курс Індонезії було кардинально змінено на зближення з США та країнами Заходу, в той же час спостерігалося охолодження у відносинах з СРСР, КНР та іншими соціалістичними країнами. В економіці було визначено курс на прискорений розвиток ринкових механізмів при активній ролі держави. У внутрішній політиці посилився контроль за діяльністю всіх політичних партій. Диктатура Сухарто тривала до 1998 року, доки азіатська фінансово-економічна криза не викликала загострення соціальної напруги, що, в свою чергу, призвело до зміщення Сухарто з посади президента.

Висновки.

На прикладі громадянської війни в Королівстві Камбоджа та подій в Республіці Індонезія, які пов'язані з постійною зміною політичного курсу держави та боротьбою внутрішніх політичних партій за владу, ми можемо побачити причини та наслідки процесу дестабілізації соціально-політичної системи держави. Подібні механізми, в більш м'якій або, навпаки, жорсткий формі, були застосовані і в інших державах. В більшості випадків держава, на яку здійснюється вплив, не здатна самостійно протистояти агресору і потребує допомоги третьої сторони (держави або міжнародної організації), як це врешті решт сталося в Камбоджі. Даний процес дестабілізації можливо попередити, якщо у соціальної системи (у даному випадку, держави або нації) є достатньо раціонального глузду запобігти диверсії на стадії деморалізації[4].

Процес дестабілізації соціально-політичної системи можливо попередити на ранніх стадіях, що не вдалося реалізувати уряду Н. Сіанука в Камбоджі, і як результат, призвело до громадянської війни в державі, захоплення влади радикальною партією, геноцид населення, окупації країни сусідньою державою та втручання міжнародної спільноти у розв'язання конфліктної ситуації та постконфліктну стабілізацію країни.

У випадку Індонезії уряд Сукарно розширенням власних повноважень та нав'язуванням соціалістичного устрою викликав масові невдоволення серед населення та військової верхівки, що в результаті призвело до захоплення влади диктатурою Сухарто в результаті організованого повстання, масового геноциду серед сторонників комуністичної партії та встановлення армійської диктатури в державі на наступні тридцять років.

References:

1. Bandilenko, G.G., Gnevusheva, E.I., Deopik, D.V., Cyganov, V.A. (1992-1993). *Istorija Indonezii (v trjoh chastjah)* [History of Indonesia (in three parts)]. Moscow. [in Russian].
2. Bektimirova, N.N. (2019). Vgljadyvajas' v proshloe: K 40-letiju sverzhenija rezhima «krasnyh khmerov» v Kambodzhe [Looking back: The 40th anniversary of the overthrow of the Khmer Rouge regime in Cambodia]. *V'etnamskie issledovanija* [Vietnamese studies], *2,* 55-64. [in Russian].
3. Halahan, V.Ia., Orlov, V.F., Otych, O.M., Fursa, O.O. (2008). *Psykholohiia konfliktu*: navchalno-metodychnyi posibnyk dlia pidhotovky mahistriv usikh form navchannia [Psychology of conflict: a textbook for training masters of all forms of education]. Kyiv: DETUT. [in Ukrainian].
4. Drugov, A.Ju., Reznikov, A.B. (1970). Utverzhdenie i krizis «napravljaemoj demokratii» [Adoption and crisis of "guided democracy"]. *Nacional'no-osvoboditel'noe dvizhenie v Indonezii* [National Liberation Movement in Indonesia]. Moscow: Nauka. [in Russian].
5. Lenin, V.I. Polnoe sobranie sochinenij [Full composition of writings]. *Tom 26. Krah II Internacionala* [Volume 26. The Collapse of the Second International]. <https://leninism.su/works/65-tom-26/2117-krax-ii-internaczionala.html>. (2020, April, 08). [in Russian].

[1] Бандиленко, Г.Г., Гневушева, Е.И., Деопик, Д.В., Цыганов, В.А. (1992-1993). *История Индонезии (в трёх частях)*. Москва.

[2] Другов, А.Ю., Резников, А.Б. (1970). Утверждение и кризис «направляемой демократии». *Национально-освободительное движение в Индонезии.* Москва: Наука, 237-292.

[3] Ricklefs, M.C. (2001). A *History of Modern Indonesia since c. 1200*. Stanford University Press.

[4] Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama.

6. Solovian, V.S. (2014). Revoliutsiina sytuatsiia v mezhakh zahalnoi modeli revoliutsii [Revolutionary situation within the general model of revolution]. *Naukovyi chasopys NPU imeni M.P. Drahomanova* [Scientific journal of NPU named after M.P. Dragomanova], *14*, 32-37. [in Ukrainian].
7. Baker, K. (2014) The Worst World Disasters of All Time. <https://books.google.com.ua/books?id=la4kBQAAQBAJ&pg=PT23&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false> (2020, April, 08). [in English].
8. Clutterbuck, R. (1973). *Protest and the Urban Guerrilla*. New York: Abelard-Schuman. [in English].
9. DOD Dictionary of Military and Associated Terms. *Department of Defense*. <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf> (2020, April, 08). [in English].
10. Kiernan, B. (2003). The Demography of Genocide in Southeast Asia: The Death Tolls in Cambodia, 1975-79, and East Timor, 1975-80. <http://dev.gsp.yale.edu/sites/default/files/files/KiernanRevised1.pdf> (2020, April, 08). [in English].
11. Leeson, P.T., Dean, A. (2009). The Democratic Domino Theory. *American Journal of Political Science, 53 (3),* 533-551. [in English].
12. Lipsman, S., Doyle, E. (1983). *Fighting for Time*. Boston: Boston Publishing Company. [in English].
13. Ricklefs, M.C. (2001). *A History of Modern Indonesia since c. 1200.* Stanford University Press. [in English].
14. Rosenau, W. (2007). Subversion and Insurgency. *RAND Corporation*. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2007/RAND_OP172.pdf> (2020, April, 08). [in English].
15. Schuman, T. (1984). *Love letter to America*. Los Angeles: Almanac Panorama. [in English].
16. Spjut, R.J. (1979). Defining Subversion. *British Journal of Law and Society, 6, 2,* 254-261. [in English].
17. Vale, Torres (1994). *Preventing Humanitarian Crises Through Peace-Building and Democratic Empowerment: Lessons From Cambodia*. <https://www.academia.edu/8887055/Preventing_Humanitarian_Crises_Through_Peace-Building_and_Democratic_Empowerment_Lessons_From_Cambodia> (2020, January, 24). [in English].

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.27

Vladyslav Zhornytskyi
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-7882-8479
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

LEGAL REGULATION OF HUMAN GENETIC DATA HANDLING IN THE LEGISLATION OF EUROPEAN COUNTRIES

Владислав Жорницький
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ГЕНЕТИЧНИМИ ДАНИМИ ЛЮДИНИ У ЗАКОНОДАВСТВІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

The article is devoted to the study of the legal regulation of the handling of human genetic data in the legislation of European states. The experience of regulation in France, Italy, Germany, Austria is analyzed. Since the development and adoption of harmonized legal regulation cause many difficulties, states need to reach a consensus on a significant number of issues that lie between ethics, morality, religion, politics, public consciousness, and law. Attention is paid to the cooperation of European states at the regional level on these issues. It has been established that the basis of such regional regulation is bioethics, which arose as an answer to the numerous gaps in national systems that can be filled only under the condition of an integrated approach. Also highlighted is the need to implement European legal standards in the field of handling genetic data into the national legislation of Ukraine.
Keywords: human genetic data, human genome, European legal regulation.

Постановка проблеми. Результати медико-біологічних досліджень зайшли так далеко, що їхнє регулювання вже не може залишатися прерогативою медиків, генетиків і біологів. Враховуючи характер питання, не викликає сумніву той факт, що регламентація біомедичних технологій – питання, що виходить за межі національних кордонів і потребує правової узгодженості, в тому числі на регіональному рівні. Разом з тим, розробка і прийняття узгодженого правового регулювання викликає багато складнощів, адже державам потрібно дійти консенсусу по значній кількості питань, які знаходяться між етикою, мораллю, релігією, політикою, суспільною свідомістю і правом. Тому дослідження правового регулювання поводження з генетичними даними у законодавстві європейських держав з генетичними даними людини становить значний інтерес.

Стан дослідження. Питання правового регулювання поводження з генетичними даними людини, досить обмежено розглядались у працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема у загальних роботах на цю тематику М. Медведєвої, Н. Хендель, Т. Короткого, Л. Глухарєвої, Е. Труханова, Г. Романовського, Т. Коваленко, Б. Островської, А. Боннікена, А. Пломера, І. Крусса. Недостатність теоретичної розробки даної наукової тематики, яка породжує існування діаметрально протилежних, іноді суперечливих та необґрунтованих наукових позицій з досліджуваної проблематики, обумовлює потребу більш детального та виваженого її висвітлення й аналізу.

Метою даної статі є комплексне дослідження правового регулювання поводження з генетичними даними у законодавстві європейських держав, зокрема Франції, Італії, Німеччини, Австрії тощо, в тому числі питання їх співпраці на регіональному рівні, а також встановити рекомендації щодо імплементації європейських стандартів до національного права України.

Виклад основного матеріалу. Недосконалість українського законодавства в сфері поводження з генетичними даними, викликане нігілізмом щодо норм біоетики, поточні українські

законопроекти в цій галузі викликають необхідність звернення до зарубіжного досвіду по зазначеному колу питань.

Сьогодні немає, мабуть, жодної демократичної країни, де не визнавалася б важливість захисту прав людини в усіх сферах суспільного життя і в медицині зокрема. Права в цій сфері тісно пов'язані з питаннями етики і спираються на відомий всім перелік принципів: повага вільного і свідомого рішення пацієнта, право на вибір лікаря та згоду надати йому свободу визначення способу лікування в межах його компетентності, що надає сенс добровільною згодою, а також повагу життя і гідності людини, дотримання права на невтручання в приватне життя і на професійну таємницю.

Більш того, дуже складно бути коректним і етичним в цій сфері, так як кодекс проведення досліджень відбувається з консенсусу в даному конкретному суспільстві, пов'язаному з плюралізмом думок. Етичні стандарти зазвичай викладаються в загальних термінах. Це справедливо також для біоетики, оскільки, беручи до уваги різноманітність цінностей і концепцій людського життя, висвічується мінімальний набір правил, якого повинні дотримуватися всі члени суспільства.

Це, звичайно, є можливим, якщо дане суспільство досягає згоди, і тоді уряд переводить ключові положення в ранг закону. На думку А. Пломера, в цьому випадку положення є досить загальними і повинні бути прийняті додаткові правові норми для застосування цих положень. В силу зазначених труднощів етичні норми в більшості випадків залишаються у вигляді форми загальних регуляцій[1].

Так, у багатьох країнах репродуктивне клонування людини заборонено законом; ці країни розглядають дану практику як таку, що суперечить людській гідності і вважають, що подібна заборона не є питанням етики. Сувора законодавча перевірка є необхідною (що, по суті, вище етики), оскільки етичні норми залишаються просто соціальними санкціями, які не гарантують відповідності закону. Етичні норми по своїй природі просто вимагають від членів суспільства дотримуватися їх і не більше. Отже, якщо практика або частина дослідження можуть нести загрозу яким-небудь фундаментальним цінностям суспільства, то етичні норми будуть не здатні цього запобігти[2].

Так, у Франції цей круг питань врегульовано Французьким кодексом охорони здоров'я[3]. На території Франції діє Регламент Європейського Парламенту та Ради «Про клінічні випробування лікарських засобів на людині і про скасування Директиви № 2001/20 / ЕС» № 536/2014 від 16.04.2014[4]. Суттєве значення мають Закон Франції «Про біоетику» № 2004-800 від 06.08.2004 (в ред. від 24.03.2012)[5], який вніс зміни до Французького кодексу охорони здоров'я, Кримінального кодексу Франції і в Цивільний кодекс Франції, і Закон Франції «Про різні положення про адаптацію права Європейського Союзу в галузі охорони здоров'я» № 2014-201 від 24.02.2014[6], який вніс значну кількість змін до Французького кодексу охорони здоров'я. Зміни, внесені цими актами, мають значення і для нижчезазначених позицій в цьому аналізі. Регулювання у сфері ембріології, в тому числі з питань використання стовбурових клітин, здійснюється Французьким Кодексом охорони здоров'я, але в більшій мірі – підзаконними актами, а також діючими на території Франції міжнародними документами. У числі таких документів: Конвенція про захист прав і гідності людини у зв'язку із застосуванням досягнень біології та медицини – Конвенції про права людини та біомедицину від 04.04.1997[7].

---

[1] Plomer, A. (2005). *The Law and Ethics of Medical Research: International Bioethics and Human Rights*. Routledge-Cavendish.

[2] Gillespie, A. (2000). *International Environmental Law, Policy and Ethics*. Oxford Scholarship Online.

[3] Legifrance (2014). *Code de la santé publique* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte= LEGITEXT000006072665&dateTexte=20141003>. (2020, травень, 12).

[4] *Règlement (UE) relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE, 536/2014* (Parlement Européen et du Conseil). *Journal officiel de l'Union Européenne, 27.05.2014.*

[5] Loi, 2004-800 relative à la bioéthique (2004). *Journal officiel de la République Française, 7*, 1.

[6] Loi, 2014-201 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé (2014). *Journal officiel de la République Française, 25.02.2014, 4*.

[7] Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine Oviedo (1997). *Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine* <http://conventions.coe.int/ Treaty/fr/Treaties/html/164.htm>. (2020, травень, 12).

Розділ 3 «Захист людського ембріона» гл. I «Злочини, пов'язані з біомедичною етикою», розд. I «Злочини, пов'язані з публічною охороною здоров'я» кн. V: Кримінального кодексу Франції (ст. 511-15-511-25-1)[1] встановлює цілий ряд обмежень маніпуляцій з людськими ембріонами.

Питання заборони сурогатного материнства у Франції регулюються ст. 16-7 Цивільного кодексу Франції[2], ст. 227-12 Кримінального кодексу Франції. Деякі норми містяться у Французькому кодексі інтелектуальної власності (ст. L 611-18)[3] та у Французькому кодексі наукових досліджень (ст. L 224-1)[4].

Регулювання у сфері клітинних технологій, в тому числі використання стовбурових клітин, здійснюється Французьким кодексом охорони здоров'я, але в більшій мірі – підзаконними актами, а також діючими на території Франції міжнародними документами.

У числі таких документів: Конвенція про захист прав і гідності людини у зв'язку із застосуванням досягнень біології та медицини – Конвенції про права людини та біомедицину від 04.04.1997, № 98 Директива/44/ ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про правову охорону біотехнологічних винаходів» від 06.07.1998[5]. Береться до уваги ряд документів Комітету міністрів і Парламентської Асамблеї Ради Європи.

Крім того, Франція характеризується наявністю особливо жорстких кримінально-правових обмежень маніпуляцій з людськими ембріонами, елементами, тканинами, клітинами, генетичними матеріалами людського тіла. Так, гл. I «Злочини, пов'язані з біомедичною етикою» розд. I «Злочини, пов'язані з публічним охороною здоров'я» кн. V: Кримінального кодексу Франції містить цілий ряд референтних статей:

– ст. 511-1, 511-1-1 і 511-1-2 містять заборони маніпуляцій з клітинними або генетичними матеріалами з метою селекції людей;

– ст. 511-5-1 встановлює заборону вилучення органів і зразків у померлої особи з порушеннями процесуальних вимог ;

– ст. 511-5-2 встановлює заборону використання органів, тканин, клітин або крові, її компонентів та похідних в дослідженнях з порушеннями процесуальних вимог.

Регулювання у сфері клонування людини і тварин здійснюється ст. L. 2151-2, L. 2151-3, 2151-4 L. L. 2163-3, 2163-4 L. L. 2163-5 Французького кодексу охорони здоров'я і низкою підзаконних актів. Ряд обмежень в цій галузі встановлюється ст. 215-4, 511-1-2, 511-18-1, 511-17 та 511-18: Кримінального кодексу Франції.

Питання застосування біотехнологій в охороні здоров'я віднесені до компетенції Міністерства охорони здоров'я і соціальних питань Франції. Відповідальним підрозділом є Дирекція наукових досліджень, підготовки, оцінки та статистики[6]. Управлінською компетенцією щодо проведення державної політики в даній галузі у Франції наділена також Вища рада Франції з біотехнологій.

Вища рада з біотехнології, створена згідно зі ст. 3 Закону Франції «Про генетично модифіковані організми» № 2008-595 від 25.06.2008[7], яка внесла зміни в ст. L. 531-3 Французького кодексу охорони навколишнього середовища[8], є незалежним органом, відповідальним за прийняття державних рішень з усіх питань, що мають відношення до біотехнологій.

---

[1] Legifrance (2014). *Code penal* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719 &dateTexte=20140821>. (2020, травень, 12).

[2] Legifrance (2014). *Code civil* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721 &dateTexte=20141003>. (2020, травень, 12).

[3] Legifrance (2014). *Code de la propriété intellectuelle* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte= LEGITEXT000006069414&dateTexte=20141003>. (2020, травень, 12).

[4] Legifrance (2014). *Code de la recherché* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT 000006071190&dateTexte=20141003>. (2020, травень, 12).

[5] Directive № 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (1998). *Journal officiel des Communautés européennes, L213*, 0013-0021.

[6] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (1984). *Ministère des Solidarités et de la Santé* <http://www.drees.sante.gouv.fr/la-direction-de-la-recherche-des-etudes-de-l-evaluation-et,1984>. (2020, травень, 12).

[7] Journal officiel de la République Française (2008). *Loi № 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, 1*.

[8] Legifrance (2014). *Code de l'environnement* <http://legifrance.gouv.fr>. (2020, травень, 12).

До компетенції Вищої ради з біотехнологій віднесені:

Питання використання генетично модифікованих організмів в дослідженнях, розробках, клінічних випробуваннях або промисловому виробництві;

Питання проведення польових експериментів і вирощування генетично модифікованих рослин;

Питання розміщення на ринку генетично модифікованих продуктів харчування;

Питання тестування ветеринарних вакцин, вироблених за допомогою генної інженерії;

Питання проведення випробувань в генній терапії і т.д.

Вища рада з біотехнологій також формулює загальні рекомендації з питань:

Оцінки ризиків для навколишнього середовища і здоров'я населення від можливого застосування генетично модифікованих організмів;

Протоколів і методик спостереження, необхідних для реалізації біологічного моніторингу територій, на яких застосовуються генетично модифіковані організми;

Будь-яких заходів охорони навколишнього середовища і здоров'я населення в разі ризику, пов'язаного з біотехнологіями;

Соціальних, економічних і етичних наслідків впливу біотехнологій.

Створення вищої ради з біотехнологій було зумовлене необхідністю оцінки впливу біотехнологій на навколишнє середовище і здоров'я населення. Вища рада з біотехнологій включає в себе два незалежних комітети – науковий комітет і комітет з економічних і срціальних питань.

Умови комплектування Вищої ради з біотехнологій визначаються Декретом «Про Вищу раду з біотехнологій» № 2008-1273 від 05.12.2008[1].

В Італії в цій сфері діють Закон Італії «Про ратифікацію і застосування Конвенції Ради Європи про захист прав і гідності людини у зв'язку із застосуванням досягнень біології та медицини – Конвенція про права людини та біомедицину, підписаної в Ов'єдо 04.04.1997, а також Додаткового протоколу «Про заборону клонування людини» від 12.01.1998 № 168[2].

Розглянуті питання віднесені до компетенції Міністерства охорони здоров'я Італії і, зокрема, Загальною дирекції з питань здоров'я та медико-біологічних досліджень і нагляду над установами. При Міністерстві діє ряд комісій, зокрема Постійна технічна рада з питань системи переливання крові і ін.

В Італії також діє Національний комітет з біоетики[3]. Зазначений комітет, створений Декретом Ради міністрів Президента 28 березня 1990 року, і має право дорадчого голосу в уряді, парламенті і в інших установах, в його завдання входить інформування громадськості про етичні питання, що виникають у міру розвитку науково-дослідних і технологічних застосувань в галузі наук про життя і в галузі охорони здоров'я. Комітет публікує свої думки на своєму сайті, взаємодіє з комітетами з біоетики держав Європи та інших регіонів світу.

Діяльність Національного комітету з біоетики врегульована внутрішнім від регламентом28.11.2008, Декретом від 28.03.1990 та Декретом від 27.09.2013[4]. Спочатку фінансово-правові основи діяльності зазначеного комітету були створені Законом Італії «Про затвердження витрат на функціонування Національного комітету з біоетики» № 508 від 04.12.1993 . Також Діє Національний комітет з біобезпеки, біотехнологій і наук про життя.

У Німеччині цей круг питань врегульовано Законом ФРН «Про генетичні дослідження на людях» від 31.07.2009 (в ред від 07.08.2013)[5], Положенням про належну організацію клінічної практики при проведенні клінічних випробувань лікарських засобів для людини, актами федеральних земель.

---

[1] Legifrance (2014). Décret № 2008-1273 du 5 décembre 2008 relatif au Haut Conseil des biotechnologies. *Journal officiel de la République Française, 07.12.2008, 1*. (2020, травень, 12).

[2] Gazzetta Ufficiale (2001). *Legge 28 marzo 2001, № 145 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Eu-ropa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignita' dell'essere umano riguardo all'ap-plicazione della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedi-cina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, nonche' del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, № 168, sul divieto di clonazione di esseri umani»*, *95*.

[3] Governo.It (2020). *Comitato Nazionale per la Bioetica* <http://www.governo.it/bioetica>. (2020, травень, 12).

[4] Governo.It (2013). *Decreto del 23 settembre 2013* <http://www.governo.it/bioetica/normativa/ decreto_ istitutivo_2013.pdf>. (2020, травень, 12).

[5] Gazzetta Ufficiale (1993). *Legge 4 dicembre 1993, № 508 «Autorizzazione di spesa per il funzionamento del Comitato nazionale per la bioetica»*, 289.

Регулювання у сфері ембріології врегульовано Законом ФРН «Про захист ембріонів» від 13.12.1990[1], Федеральним законом ФРН «Про забезпечення захисту ембріонів в зв'язку з ввезенням і використанням людських ембріональних стовбурових клітин» від 28.06.2002 («Закон про стовбурові клітини»)[2].

Перш за все слід виділити Федеральний закон ФРН «Про забезпечення захисту ембріонів в зв'язку з ввезенням і використанням людських ембріональних стовбурових клітин» від 28.06.2002 («Закон про стовбурові клітини»). Дане коло питань також врегульовано Законом ФРН «Про генетичні дослідження на людях» від 31.07.2009[3].

Згідно з параграфом 1 зазначеного акта його метою є «визначення умов для генетичних досліджень і проведення в рамках генетичних досліджень генетичних аналізів, а також використання генетичних зразків і даних і для запобігання дискримінації за ознакою генетичних характеристик, зокрема з метою реалізації зобов'язання держави поважати і захищати гідність людини і її права...». Діє також Положення про ведення реєстру виробників препаратів зі стовбурових клітин і крові[4].

Досліджуване коло питань віднесено до компетенції федерального Міністерства охорони здоров'я. Спеціалізованого органу з біоетики на федеральному рівні немає. Деякою компетенцією наділені Федеральний центр санітарної освіти (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung) і Федеральний інститут лікарських засобів та виробів медичного призначення, ряд інших установ.

Діє ряд установ на рівні федеральних земель. Так, Німецький інформаційний центр з етики в галузі наук про життя з 2004 року є робочим органом академії наук федеральної землі Північний Рейн- Вестфалія для розвитку «основ, стандартів і критеріїв етичних суджень у сфері наук про життя» і працює як центральна наукова установа університету Бонна.

У Німеччині Ради з біоетики створюються також при лікарнях і при дослідних установах.

В Австрії регулювання в сфері клітинних технологій, в тому числі використання стовбурових клітин, і в сфері генно-інженерної діяльності здійснюється Федеральним законом Австрії «Про безпеку людських клітин і тканин»[5], який регулює використання людських клітин і тканин (з рядом застережень).

Крім того, регулювання в цій сфері здійснюється Федеральним законом Австрії «Про генну інженерію»[6], метою якого, згідно § 1, є:

Захист здоров'я людини, включаючи її потомство, від пошкоджень, яке/і можуть бути наслідком безпосереднього втручання в геном людини, проведення генетичних досліджень або впливу генетично модифікованих організмів на людину (підпункт «а» пункту 1 § 1), опосередковано через ефекти, які можуть виникнути від використання генетично модифікованих організмів на навколишнє середовище, і захист навколишнього середовища (зокрема, екосистеми) від шкідливого впливу генетично модифікованих організмів, і, тим самим, забезпечення високого рівня безпеки для людей і навколишнього середовища (підпункт «Ь» пункту 1 § 1).

Просування застосування генної інженерії в інтересах населення шляхом створення правової основи для досліджень, розробки і використання (пункт 2 § 1).

Регулювання у сфері клітинних технологій, в тому числі використання стовбурових клітин, здійснюється Федеральним законом Австрії «Про регулювання медичного породілля» («Закон про репродуктивну медицину») від 1992 р.

---

[1] Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen (Gendiagnostikgesetz – GenDG)* <http://www.gesetze-im-internet.de/gendg/BJNR252900009.html>. (2020, травень, 12).

[2] Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Gesetz zum Schutz von Embryonen (Embryonenschutzgesetz – ESchG).* <http://www.gesetze-im-internet.de/eschg/BJNR027460990.html>. (2020, травень, 12).

[3] Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Gesetz zur Sicherstellung des Embryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen*. <http://www.gesetze-im-internet.de/stzg>. (2020, травень, 12).

[4] Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Verordnung für ein Register über Einrichtungen, die Blutstammzellzubereitungen herstellen und in den Verkehr bringen oder einführen*. <http://www.gesetze-im-internet.de/ berv/index.html>. (2020, травень, 12).

[5] Jusline.At (2020). *Gewebesicherheitsgesetz (GSG).* <http://www.jusline.at/Gewebesicherheitsgesetz_ (GSG).html>. (2020, травень, 12).

[6] Jusline.At (2020). *Gentechnikgesetz (GTG).* <https://www.jusline.at/Gentechnikgesetz_(GTG).html>. (2020, травень, 12).

Досліджуване коло питань віднесено до компетенції федеральної Комісії з біоетики (Bioethikkommission), підпорядкованої відомству федерального Канцлера. До її компетенції віднесено вироблення рекомендацій для з конкретних питань біоетики.

Згідно п. 1 § 2 Постанови Канцлера про Комісію з питань біоетики[1] завданнями Комісії з біоетики є консультування Канцлера і Федеральної канцелярії за всіма соціальними, науковим і етико-правовими питаннями, що виникають у зв'язку з розвитком науки в галузі людської медицині та біології.

До складу входить 15 членів, це число може бути збільшено, але не більше 25 осіб (п. 1 § 3 зазначеної Постанови). У число членів Комісії включаються визнані експерти в галузях медицини, молекулярної біології і генетики, юриспруденції, соціології, богослов'я і психології (п. 2 § 3).

Члени комісії призначаються федеральним канцлером на трирічний термін. Допускаються повторні призначення. Трирічний термін починається з першого засідання новопризначених членів Комісії. Якщо член Комісії виходить з її складу, призначений замість нього новий член Комісії призначається на решту терміну. Після закінчення терміну дії Комісія продовжує свою роботу, поки не приступить до роботи новопризначений склад Комісії (п. 1 § 4). Федеральний Канцлер або голова Комісії призначає її засідання в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал (п. 1 § 6 зазначеної Постанови).

Окремої уваги заслуговує співпраця європейських держав із зазначених питань. Співробітництво в галузі біомедичних досліджень на регіональному рівні є діяльністю держав, їхніх представників, здійснювана в рамках регіональних міжурядових та неурядових організацій, а також в ході різних регіональних конференцій з питань біомедичних досліджень, що включає розробку актів рекомендаційного і загальнообов'язкового характеру про біомедичні дослідження, обговорення актуальних питань по цій темі, а також спільні дії щодо захисту прав людини в галузі біомедичних досліджень і в цілому розширення діалогу з цих питань між країнами.

Можна виділити деякі відмінності і особливості останнього. По-перше, на регіональному рівні відсутні міжнародні неурядові організації, чий статус і авторитет можна було б порівняти з Всесвітньою медичною асоціацією і чиї акти набули б таку ж популярність, як її акти.

По-друге, регіональне співробітництво в рамках Ради Європи та ЄС є найбільш успішним. Найважливішим досягненням у сфері співпраці з питань біомедицини в Європі вважається прийняття рамкової конвенції з питань біомедицини – Конвенції про права людини та біомедицину. В інших регіонах подібного міжнародного договору не існує. У деяких регіональних міжнародних організаціях обговорюється можливість прийняття міжнародних договорів про біомедицину та права людини. Однак такі ініціативи залишаються на рівні переговорів. Слід визнати необхідність прийняття таких договорів в рамках міжнародних організацій і форумів, що діють у відповідних регіонах.

По-третє, оскільки докладні норми про проведення досліджень в загальному, і про захист прав людини в галузі біомедичних досліджень зокрема, відсутні, регіональні міжнародні організації рекомендують своїм учасникам імплементувати в своє законодавство існуючі правила належної клінічної практики. На даний момент це є найбільш компромісним рішенням. Однак необхідно зауважити, що дані правила мають обмежену сферу застосування.

Щодо імплементації європейських правових стандартів у сфері поводження з генетичними даними у національне законодавство України зазначимо, що існує необхідність прийняття єдиного кодифікованого акта –Медичного кодексу України, в якому повинна знайти закріплення окрема глава про біомедичні дослідження, яка повинна базуватися на таких основних положеннях:

1) свобода здійснення досліджень при дотриманні всіх законодавчих приписів, що регламентують захист людини, її прав і свобод;

2) пріоритет інтересів окремої людини над інтересами науки і суспільства;

3) встановлення особливих гарантій і строго регламентованого порядку для участі в дослідженні осіб, які перебувають в безпорадному стані, або відносяться до уразливих груп населення;

4) проведення досліджень повинно обмежуватися сукупністю меж допустимого втручання в людський організм, вихід за які не може бути допустимим;

[1] Ris.Bka.Gv.At (2001). *Verordnung des Bundeskanzlers über die Einsetzung einer Bioethikkommission. II, 226* <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage= Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001379>. (2020, травень, 12).

5) проведення досліджень повинно здійснюватися з дотриманням вимог наукової обґрунтованості і доцільності, а також при наявності обов'язкового позитивного висновку спеціально уповноваженого органу – етичного комітету.

Додатково хотілося б відзначити, що створення законодавчої бази – не єдиний, але ефективний і вкрай затребуваний спосіб забезпечення захисту прав і гідності громадян в галузі біомедицини. У зв'язку з цим, принципові положення запропонованої концепції є прогресивним вектором для подальшої розробки конкретних норм про біомедичні дослідження та поводження з генетичними даними. Це дозволить привести вітчизняне законодавство у даній галузі у відповідність до європейських стандартів і буде незмінно сприяти забезпеченню прав громадян нашої країни, формуванню повноцінного правової держави, а також інтеграції України у світове співтовариство.

References:

1. Plomer, A. (2005). *The Law and Ethics of Medical Research: International Bioethics and Human Rights*. Routledge-Cavendish. [in English].
2. Gillespie, A. (2000). *International Environmental Law, Policy and Ethics*. Oxford Scholarship Online. [in English].
3. Legifrance (2014). *Code de la santé publique* [Public health code] <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665&dateTexte=20141003>. (2020, May, 12). [in French].
4. *Règlement (UE) relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE, 536/2014* (Parlement Européen et du Conseil) [Regulation (EU) relating to clinical trials of medicinal products for human use and repealing Directive 2001/20 / EC, 536/2014 (European Parliament and of the Council)]. *Journal officiel de l'Union Européenne* [Official Journal of the European Union]*, 27.05.2014.* [in French].
5. Loi, 2004-800 relative à la bioéthique (2004) [Law, 2004-800 on bioethics (2004)]. *Journal officiel de la République Française* [Official Journal of the French Republic]*, 7*, 1. [in French].
6. Loi, 2014-201 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé (2014) [Law, 2014-201 laying down various provisions for adaptation to European Union law in the health field (2014)]. *Journal officiel de la République Française* [Official Journal of the French Republic]*, 25.02.2014, 4*. [in French].
7. Convention sur les Droits de l'Homme et la biomédecine Oviedo (1997) [Convention on Human Rights and Biomedicine Oviedo (1997)]. *Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine* [Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine] <http://conventions.coe.int/ Treaty/fr/Treaties/html/164.htm>. (2020, May, 12). [in French].
8. Legifrance (2014). *Code penal* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719 &dateTexte=20140821>. (2020, May, 12). [in French].
9. Legifrance (2014). *Code civil* <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721 &dateTexte=20141003>. (2020, May, 12). [in French].
10. Legifrance (2014). *Code de la propriété intellectuelle* [Intellectual property code] <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069414&dateTexte=20141003>. (2020, May, 12). [in French].
11. Legifrance (2014). *Code de la recherché* [Research Code] <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte= LEGITEXT000006071190&dateTexte=20141003>. (2020, May, 12). [in French].
12. Directive № 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (1998) [Directive No. 98/44 / EC of the European Parliament and of the Council on the legal protection of biotechnological inventions (1998)]. *Journal officiel des Communautés européennes* [Official Journal of the European Communities]*, L213*, 0013-0021. [in French].
13. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (1984) [Directorate of Research, Studies, Evaluation and Statistics (1984)]. *Ministère des Solidarités et de la Santé* [Ministry of Solidarity and Health] <http://www.drees.sante.gouv.fr/la-direction-de-la-recherche-des-etudes-de-l-evaluation-et,1984>. (2020, May, 12). [in French].
14. Journal officiel de la République Française (2008) [Official Journal of the French Republic (2008)]. *Loi № 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés* [Law № 2008-595 of June 25, 2008 on genetically modified organisms]*, 1*. [in French].
15. Legifrance (2014). *Code de l'environnement* [Environmental Code] <http://legifrance.gouv.fr>. (2020, May, 12). [in French].
16. Legifrance (2014). Décret № 2008-1273 du 5 décembre 2008 relatif au Haut Conseil des biotechnologies [Decree № 2008-1273 of 5 December 2008 relating to the High Council for Biotechnology]. *Journal officiel de la République Française* [Official Journal of the French Republic]*, 07.12.2008, 1*. (2020, May, 12). [in French].

17. Gazzetta Ufficiale (2001) [Official Journal (2001)]. *Legge 28 marzo 2001, № 145 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Eu-ropa per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignita' dell'essere umano riguardo all'ap-plicazione della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti dell'uomo e sulla biomedi-cina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, nonche' del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, № 168, sul divieto di clonazione di esseri umani* [Law 28 March 2001, № 145 «Ratification and execution of the Council of Europe Convention for the protection of human rights and human dignity with regard to the application of biology and medicine: Convention on human rights and biomedical medicine, made in Oviedo on 4 April 1997, as well as the additional protocol of 12 January 1998, № 168, on the ban on cloning of human beings], *95*. [in French].
18. Governo.It (2020). *Comitato Nazionale per la Bioetica* [National Bioethics Committee] <http://www.governo.it/bioetica>. (2020, May, 12). [in French].
19. Governo.It (2013). *Decreto del 23 settembre 2013* [Decree of September 23, 2013] <http://www.governo.it/bioetica/normativa/ decreto_istitutivo_2013.pdf>. (2020, May, 12). [in French].
20. Gazzetta Ufficiale (1993) [Official Journal (1993)]. *Legge 4 dicembre 1993, 508 Autorizzazione di spesa per il funzionamento del Comitato nazionale per la bioetica* [Law 4 December 1993, 508 Authorization of expenditure for the functioning of the National Bioethics Committee], 289. [in French].
21. Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Gesetz über genetische Untersuchungen bei Menschen (Gendiagnostikgesetz – GenDG)* [Act on genetic testing in humans (Genetic Diagnostics Act – GenDG)] <http://www.gesetze-im-internet.de/gendg/ BJNR252900009.html>. (2020, May, 12). [in Deutch].
22. Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Gesetz zum Schutz von Embryonen (Embryonenschutzgesetz – ESchG)* [Embryo Protection Act (Embryo Protection Act – ESchG)]. <http://www.gesetze-im-internet.de/eschg/ BJNR027460990.html>. (2020, May, 12).
23. Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Gesetz zur Sicherstellung des Embryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen* [Embryo Protection Act (Embryo Protection Act – ESchG)] <http://www.gesetze-im-internet.de/stzg>. (2020, May, 12). [in Deutch].
24. Gesetze-Im-Internet.De (2020). *Verordnung für ein Register über Einrichtungen, die Blutstammzellzubereitungen herstellen und in den Verkehr bringen oder einführen* [Ordinance for a register of establishments that manufacture, place on the market or import blood stem cell preparations] <http://www.gesetze-im-internet.de/ berv/index.html>. (2020, May, 12). [in Deutch].
25. Jusline.At (2020). *Gewebesicherheitsgesetz (GSG)* [Tissue Safety Act (GSG)]. <http://www.jusline.at/Gewebesicherheitsgesetz_ (GSG).html>. (2020, May, 12). [in Deutch].
26. Jusline.At (2020). *Gentechnikgesetz (GTG)* [Genetic Engineering Act (GTG)]. <https://www.jusline.at/Gentechnikgesetz_(GTG).html>. (2020, May, 12). [in Deutch].
27. Ris.Bka.Gv.At (2001). *Verordnung des Bundeskanzlers über die Einsetzung einer Bioethikkommission* [Ordinance of the Federal Chancellor on the establishment of a bioethics commission]*, II, 226* <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001379>. (2020, May, 12). [in Deutch].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.28

Dmytro Piestruiev
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-6832-3656
National University "Odesa Law Academy", Ukraine

UNDERSTANDING OF THE CONCEPT "WITHOUT MANDATE" IN THE JUDICIAL PRACTICE OF POLAND AND UKRAINE WHEN CONSIDERING *NEGOTIORUM GESTIO* CASES

Дмитро Пєструєв
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ «БЕЗ ДОРУЧЕННЯ» У СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ ПОЛЬЩІ І УКРАЇНИ ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ *NEGOTIORUM GESTIO*

The article makes a comparative analysis and studies the understanding of one of the prerequisites and characteristic traits of the institute of management of affairs without mandate – the category "without mandate" – in the judicial practice of Poland and Ukraine. This category is considered as a prerequisite for the emergence of relations of management of another's affairs without mandate and as one of the main features of the relations under consideration. The concepts of legal title and situations in which a person can intrude into the sphere of other people's property interests without any legal basis are analyzed. A comparative study of the "without mandate" category was made on the basis of judicial practice in Ukraine and Poland. It is concluded that the interpretation of this category by the judicial authorities of both countries belonging to the same legal family is similar.

Keywords: management of affairs without mandate, negotiorum gestio, legal title, judicial practice, intrusion, for the benefit of a principal.

Актуальність. Постановка проблеми. У сучасних умовах зростання уваги до забезпечення і захисту прав та інтересів людини, розвитку громадянського суспільства суттєво змінюється роль правових інститутів, що мають стимулювати громадську активність, одночасно вберігаючи інтереси приватної особи від втручання сторонніх у цю сферу. Зокрема, цими обставинами зумовлюється зростання значення дослідження правового регулювання та практики застосування відповідних норм стосовно ведення чужих справ без доручення, котре є одним з найбільш типових випадків правової колізії, що виникає при правомірному втручанні у сферу чужих майнових інтересів. До цього варто додати, що в умовах сучасних інтеграційних процесів особливої актуальності набуває вивчення досвіду інших країн у цій галузі, що дає можливість обрання оптимальних рішень для вдосконалення вітчизняного цивільного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковане вирішення проблеми. В польській юридичній літературі питанням ведення чужих справ без доручення присвячували свої наукові праці Piotr Drapała[1], Joanna Kruszyńska- Kola[2], Jan Hajberda[3], W. Ludwiczak[4], та інші, нечисленні науковці. В Україні уваги даному інституту приділялося трохи більше. Так, у різний час

[1] Drapała, P. (2010). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia*. Warszawa: Konstrukcja prawna.
[2] Kruszyńska-Kola, J. (2016). Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia jako wyraz zachowań altruistycznych. *Ruch prawnyczy, ekonomiczny i socjologiczny, LXXYIII*, 1.
[3] Hajberda, J. (2005). Koncepcja prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia w kodeksie zobowiązań z 1933 roku na tle wcześniejszych rozwiązań europejskich. *Czasopismo prawno – hystoryczne (Kraków), LVII*, 1.
[4] Ludwiczak, W. (1960). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia. Wybrane zagadnienia.* Warszawa.

ці питання досліджували Стависский П.Р.[1], Боброва Д.В.[2], Харитонов Є.О.[3],[4], Зубар В.М.[5] та інші. Однак, дослідження окремих аспектів negotiorum gestio, особливо в світлі судової практики, не було предметом дослідження. Відповідні дослідження започаткував автор статті у своїх попередніх публікаціях[6],[7],[8]. Тим більше, відсутні порівняльно-правові дослідження тлумачення категорії «без доручення» у судовій практиці України та Польщі. Зазначеним і обумовлена актуальність теми статті і доцільність звернення до неї автора.

Метою статті є порівняльний аналіз розуміння однієї з передумов і характерних рис інституту ведення чужих справ без доручення – категорії «без доручення» – у судовій практиці Польщі та України.

Завданнями статті є з'ясування правової природи, поняття категорії «без доручення» при negotiorum gestio і її тлумачення при розгляді справ відповідної категорії у судах Польщі та України. Встановлення подібних рис та розбіжностей.

Виклад основного матеріалу. Ведучи мову про ведення чужих справ без доручення, слід звернути увагу на те, що визначення відповідних зобов'язань у Цивільному кодексі Польщі відсутнє. Натомість, його стаття 752 містить загальне правило, згідно якому той, хто веде чужу справу без доручення, повинен діяти на користь особи, справу якої він веде, і відповідно до його вірогідної волі, виявляючи при цьому при веденні справ належну турботу (дбайливість) про них.

Ґрунтуючись на положеннях наведеної статті, можна зробити висновок, що ведення чужих справ без доручення є підставою виникнення зобов'язань між особою, яка веде чужу справу без доручення та особою, справу якої веде діюча особа. При цьому пріоритет надається інтересам особи, справу якої веде особа, що діє без доручення «хазяїна справи». Це випливає, на нашу думку, з того, що у наведеній статті Цивільного кодексу Польщі вимоги висуваються саме до того, хто веде чужу справу без доручення: він повинен діяти на користь особи, справу якої веде, не маючи на те доручення; він повинен вести чужу справу відповідно до вірогідної волі особи, чиї справи веде; він повинен виявляти при веденні чужої справи належну турботу про цю справу. При цьому про якісь права того, хто веде чужу справу без доручення, тут, навіть, не згадується.

Насамперед, польські законодавці розглядають ведення справ без доручення як підставу виникнення нібито договірних зобов'язань. Такий висновок підтверджується й тим, що згідно ст.756 Цивільного кодексу Польщі схвалення (підтвердження) особою, справи якої велись, надає веденню чужих справ характеру договору доручення.

Як зазначають польські науковці, метою врегулювання відносин ведення чужих справ без доручення є відхід від принципу втручання без належного уповноваження, в права інших осіб. Винятком з невтручання в чужі справи є складні та неочікувані, непередбачувані обставини, коли треті особи, діючи спонтанно, з альтруїстичних міркувань, можуть захистити інших

[1] Стависский, П. Р., Харитонов, Е.О. (1979). Обязательства из ведения дел без поручения и некоторые смежные обязательства в советском гражданском праве. *Проблемы социалистической законности, 4*, 104-111.
[2] Боброва, Д. (1997). Недоговірні зобов'язання у проекті Цивільного кодексу України 1996 р. *Українське право, 3*, 180.
[3] Харитонов, Е. О. (1980). Обязательства, возникающие из ведения дел без поручения, в советском гражданском праве: автореферат диссертации на соискание научной степени кандидата юридических наук. Одесса: ОГУ имени И. И. Мечникова.
[4] Харитонов, Є. О. (2014). Система зобов'язань, що виникають внаслідок відвернення шкоди, за Цивільним кодексом України. *Актуальні проблеми приватного права України: Збірник статей до ювілею доктора юридичних наук, професора Наталії Семенівни Кузнєцової*, 461-480.
[5] Зубар, В. М. (2001). Зобов'язання, що виникають з ведення чужих справ без доручення: *дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук*. Київ: НАН України Інститут держави і права імені В.М. Корецького.
[6] Пеструєв, Д. М. (2017). Регулювання ведення чужих справ без доручення у цивільному законодавстві Польщі. *Науково-практичний журнал Часопис цивілістики, 25*, 57-62.
[7] Пеструєв, Д. М. (2019). Формування концепції правового регулювання ведення справ іншої особи без її доручення в Україні та Польщі. *Науково-практичний журнал Часопис цивілістики, 25,* 41-47.
[8] Пеструєв, Д. М. (2018). Психологічна основа ведення чужих справ без доручення у польському праві. *Шерешевські читання «Проблеми цивільно-правового захисту прав власників у сучасних умовах інтеграційного розвитку України»: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 85-річчю академіка В.В. Луця (Одеса, 7 грудня 2018 року).* Одеса: Фенікс, 75-78.

від загрожуючих небезпек або поліпшити їх попереднє правове становище. При цьому одразу йдеться про конфлікт двох цінностей: з одного боку – невтручання в справи іншої особи, з іншого – можливості (допущення) надання допомоги особі, котра не може діяти сама.

Інститут negotiorum gestio є спробою визначення меж обох цінностей (засад), що мають важливе значення, і розв'язання проблем, що при цьому виникають. В результаті зваження обох цінностей законодавець або забороняє втручання, трактуючи ведення чужих справ без доручення лише як скромний виняток, або допускає ширше застосування цієї інституції, намагаючись, однак, тримати її у розсудливих межах, протидіючи в такий спосіб допомозі, що тягне негативні наслідки. Найчастіше законодавець прагне, регулюючи ведення чужих справ без доручення, заохочення потенційних волонтерів до надання допомоги, встановлюючи, що діяльність з чинників альтруїстичних є природним і позитивним проявом суспільного життя[1].

Істотним є визначення значення терміну «ведення справи», а також визначення (встановлення), коли справа «є чужою», а надто, яке значення має формулювання «без доручення». Польський законодавець не визначив зазначених понять ні в кодексі зобов'язань 1933 року, ані в Цивільному кодексі Польщі 1964 року.

Назва інституції безпосередньо вказує на діяльність «без доручення». Науковці-правники були солідарні в тому, що гіпотеза норм про ведення чужих справ без доручення стосувалася будь-якої діяльності без відповідного правового повноваження – як явного, так і такого, що припускається. Джерелом юридичного закріплення повноваження міг бути закон (уповноваженим був, наприклад, батько, чоловік, партнер), рішення суду (наприклад, опікун, піклувальний, радник), довіреність, доручення. В зв'язку з тим, що метою інституції ведення чужих справ без доручення було забезпечення прав і обов'язків домінуса а також діючого з альтруїстичних намірів гестора, negotiorum gestio не підлягало застосуванню у випадках втрати законної сили повноваження, що виникало exlege, на подальше виникнення якого гестор, наприклад, опікун, не мав впливу.

Брак титулу, який би обов'язував чи уповноважував особу до вчинення дій у чужих справах є не тільки однією з головних передумов ведення чужих справ без доручення, він є також однією з головних рис зазначеної інституції.

Ведення чужих справ без доручення служить, таким чином, визначенню правових відносин, що виникають між тим, хто веде чужу справу і зацікавленою особою у випадках, коли ці відносини виникли з вже існуючих договірних відносин або іншого правового титулу. В цьому контексті, на думку доктора В.Драпали, можна шукати функціональних аналогій між negotiorum gestio і інститутом безпідставного збагачення. Слід також зазначити, що поява правового титулу під час дій гестора є єдиною з подій, що впливають на існуюче зобов'язальне правове відношення ведення чужих справ без доручення. Підставою для цього може бути перетворення зазначених відносин в договірні відносини (ст. 756 ЦК Польщі) або також припинення цих відносин в обсязі, в якому наступна дія гестора вміщується в обтяжуючих його обов'язках або належних йому повноваженнях[2].

В конструкції ведення чужих справ без доручення передумова браку правового титулу досить виразно повязана з передумовою волі у діях на користь іншої особи з метою примноження такої користі.

Обидві ці риси свідчать про свідому й добровільну (motu proprio) діяльність гестора в чужій справі. В деяких європейських правових системах елемент добровільності діяльності висунутий на перше місце в діяльності без правового титулу.

Аналіз проблематики відсутності правового титулу для ведення чужих справ без доручення слід розпочати зі звернення до прийнятої польським законодавцем термінології. Вже у ст. 115 кодексу зобов'язань для описання цієї передумови negotiorum gestio використано термін «без доручення», ця термінологія була запозичена ще з римського права (gestio sine mandatu)[3]. Формула civilis negotiorum gestio застосовувалася у випадках, коли не виступало mandatum (що розумівся як контракт) і не можна було у зв'язку з цим застосовувати actio mandati. Ведення чужої справи було вираженням добровільної, спонтанної волі з допомоги близькій особі. Довоєнна доктрина виходила

[1] Hajberda, J. (2005). Koncepcja prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia w kodeksie zobowiązań z 1933 roku na tle wcześniejszych rozwiązań europejskich. *Czasopismo prawno – hystoryczne (Kraków), LVII*, 1, 231.
[2] Drapała, P. (2010). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia*. Warszawa: Konstrukcja prawna, 91.
[3] Ludwiczak, W. (1960). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia. Wybrane zagadnienia.* Warszawa, 61.

з широкого розуміння формули «без доручення» як браку будь-яких уповноважень або обов'язків ведення чужих справ, що виникають з договору, закону або інших джерел. Слід зазначити з цього приводу, що з того часу не було спроб зміни термінології і тому в попередніх проектах прийнятого у 1964 році Цивільного кодексу Польщі не було запропоновано інших формулювань поняття «без доручення». Однак між поняттями «без доручення» у кодексі зобов'язань і Цивільному кодексі є певна різниця. Не стосується вона визначення браку правового титулу для ведення справи. У статті 752 ЦК Польщі законодавець скористався формулою «без доручення». Цей вираз сліз визначити як вкрай вузький (правовий титул може виникати не лише з доручення і не лише з договору) і дуже неточний. Як слідує з подальших рішень у випадках negotiorum gestio можемо мати справу також тоді, коли правовий титул існує, але гестор своїми діями виходить за межі своїх прав або обов'язків. Аналізуючи термінологію ЦК Польщі, можна дійти висновку, що negotiorum gestio це не ліше діяльність у чужій справі «без доручення», але й при виконанні зазначених передумов також діяльність «поза дорученням».

Відповідно до аналізу судових рішень у справах, що виникають з ведення чужих справ без доручення, умовою застосування приписів ЦК Польщі, що стосуються negotiorum gestio, є відсутність яких-небудь правових підстав для здійснення діяльності, іншими словами – брак доручення, уповноваження, зобов'язання, правового обов'язку, що виникає з закону чи цівільного правовідношення. Ці приписи мають характер субсидіарний, оскільки мають застосовуватись тоді, коли правовідношення між сторонами не врегульовано в інший спосіб, а особливо обов'язок зазначених дій не виникає з якогось правового титулу[1].

Так, зокрема, у Рішенні Вищого Суду від 17 квітня 2015 р. зазначено, що брак доручення означає відсутність жодного правового титулу – обов'язку, уповноваження, правомочності для ведення чужої справи, незалежно від того, з чого вони виникають: чи з правочину, чи з якогось іншого джерела (правових норм, рішень суду чи адміністративних актів)[2].

Це підтверджується і іншими рішеннями судів різних інстанцій. Так, у рішенні Апеляційного Суду в Лодзі конструкція ведення чужих справ без доручення має застосовуватися виключно тоді, коли ведення чужої справи не випливає з правового відношення, яким пов'язані сторони. Джерелом таких правовідносин може бути договір, закон, рішення відповідного уповноваженого органу або односторонній правочин. Приписи статті 752 ЦК Польщі можуть бути застосовані лише у таких ситуаціях, у яких діяльність гестора в чужому інтересі не має під собою жодної правової підстави[3].

Українські суди у своїх рішеннях стосовно ведення чужих справ без доручення підтримують таку ж позицію. Так, у Постанові Вищого господарського суду України від 11 березня 2014 року зазначається, що дії гестора щодо запобігання попередженню, усунення або зменшення небезпеки настання невигідних майнових наслідків здійснюються ним за власною ініціативою, а не у зв'язку з укладенням договору доручення чи іншого цивільно-правового договору, а також відповідні дії не мають бути пов'язаними з виконанням службових чи інших, покладених відповідно до вимог закону, обов'язків[4].

Той, хто веде чужу справу повинен діяти з власної волі[5]. У зв'язку з тим, що застосування норм про ведення чужих справ без доручення виключає існування правового титулу на втручання у правову сферу іншої особи, а титул цей може виникати також з норм права, в літературі, а також у судовій практиці підкреслюється, що інституція ведення чужих справ без доручення не може бути

[1] Lewandowska, E. (2012). Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010, III CZP 125. *Studia Prawnoustrojowe, 17*, 119-127.

[2] Wolters Kluwer (2015). *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r. III CSK 272/14. Pojęcie „braku zlecenia" w przyypadku prowadzenia cudzych spraw. Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów Sądu Najwyższego* <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iii-csk-272-14-pojecie-braku-zlecenia-w-przyypadku-521804058> (2020, травень, 15).

[3] SAOS (2015). *Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 6 maja 2015* <https://www.saos.org.pl/judgments/157786> (2020, травень, 15).

[4] Protocol.ua (2014). *Постанова ВГСУ від 11.03.2014 року у справі №5002-6/2091-2012* <https://protocol.ua/ru/postanova_vgsu_vid_11_03_2014_roku_u_spravi_5002_6_2091_2012/> (2020, травень, 15).

[5] Sąd Najwyższy (1956). *Orzeczenia Sądu Najwyższego* z dnia: 3 grudnia 1956 r., I CR 211/55, 12 lipca 1978 r., IV CR 124/78, 9 marca 2004 r., I CK 576/03, 30 czerwca 2005 r., IV CK 784/04, 20 stycznia 2007 r., IV CSK 221/06, 20 stycznia 2010 r., III CZP 125/09, 29 listopada 2012 r., V CSK 568/11.

застосована для обходу норм зобов'язального права (наприклад, ст. 376 376 § 1, ст. 441 § 3, ст. 518, 676, 828 § 1 Кодексу цивільного Польщі) або для послаблення їх дії[1].

Яскравою ілюстрацією може у цьому контексті слугувати судова справа, що була на розгляді Господарського суду Донецької області.

Позивач, Дочірнє підприємство «Донецький облавтодор» Відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України», м. Покровськ, Донецька область, звернувся до господарського суду Донецької області з позовом до відповідача, Служби автомобільних доріг у Донецькій області, м. Краматорськ, Донецька область, про стягнення суми фактично понесених витрат у розмірі 166248,00грн.

В обґрунтування позовних вимог позивач посилається на те, що ним протягом лютого 2017 року були виконані роботи з зимового утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення Краснолиманського району у Донецькій області на загальну суму 166248,00грн, які не були передбачені договором №2-13 від 09.02.2016, та просить стягнути з відповідача витрати за проведені роботи як фактично понесені в майнових інтересах відповідача на підставі ст.ст. 1158, 1160 Цивільного кодексу України.

Відповідач проти позову заперечує, посилаючись на те, що наявність чинного на момент виконання робіт договору № 2-13 від 09.02.2016 виключає можливість застосування до правовідносин сторін глави 79 Цивільного кодексу України, адже спірний період виконання робіт був врегульований та визначений, в тому числі щодо обов`язків з зимового утримання позивачем відповідної ділянки – автомобільних доріг загального користування місцевого значення Краснолиманського району у Донецькій області, саме в договірному порядку.

Розглядаючи цей спір, суд зазначає, що нормативне обґрунтування позову не розцінюється судом як підстава позовних вимог, якою є фактичні обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Водночас зауважує, що предметом позову є стягнення фактичних витрат позивача при вчиненні ним дії в майнових інтересах іншої особи – відповідача, без його доручення, отже, для задоволення заявлених позивачем вимог є необхідним встановлення обставин, які б свідчили про наявність передбачених законом підстав для відшкодування фактично понесених витрат згідно з приписами Глави 79 Цивільного кодексу України.

Доводячи наявність обставин, з якими закон пов`язує право на відшкодування фактичних витрат, позивач посилається на виконання ним в майнових інтересах відповідача без його доручення протягом січня-лютого 2017 робіт з зимового утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення Краснолиманського району у Донецькій області на загальну суму 166248,00грн.

Водночас, складений та підписаний позивачем в односторонньому порядку акт виконаних будівельних робіт за лютий 2017 (ф. КБ-2в) на суму 166248,00грн (том 1, арк. справи 27-41) містить посилання на договір від 09.02.2016 №2-13 як на підставу виконання робіт, отже, не розцінюються судом як докази виконання позивачем дій за власною ініціативою, а не у зв`язку з укладеним сторонами та чинним на час виконання спірних робіт договором.

Отже, судом встановлено, що дії позивача з виконання спірних робіт були здійснені ним не за власною ініціативою, як того вимагає ст.1158 Цивільного кодексу України, а були пов`язані з укладенням договору №2-13 від 09.02.2016 та виконанням обов`язків згідно з Порядком взаємодії у випадках виникнення несприятливих погодних умов та надзвичайних ситуацій на автомобільних дорогах загального користування.

При цьому, суд зазначив, що перевищення позивачем обсягів здійснених за замовленням відповідача робіт за договором №2-13 від 09.02.2016 не дає підстав само по собі вважати виконання таких робіт позивачем вчиненням дій в майнових інтересах відповідача без його доручення в розумінні ст. 1158 Цивільного кодексу України[2].

В доктрині і судовій практиці склалося практично одностайне розуміння правового титулу.

Римське право визначало титул як законну підставу виникнення прав[3]. Титульне володіння за римським правом покладалось в основу більшості способів набуття права власності. У сучасній

[1] Sąd Najwyższy (2009). *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2009*, I CSK 35/09.
[2] ЗаконОнлайн (2019). *Справа № 905/148/19* <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/82129402> (2020, травень, 15).
[3] Дождев, Д. В. (2006). *Римское частное право*. Москва: НОРМА, 405.

юридичній літературі правовий титул розуміється переважно у контексті права володіння, зазвичай йдеться про те, що титульним володінням є таке, що має під собою правову підставу (титул), у якості якої може виступати, зокрема, договір[1].

Відповідно до позиції Верховного Суду України, безтитульне володіння – це фактичне володіння, яке не спирається на будь-яку правову підставу володіння чужим майном[2].

Підстави набуття права власності іменуються титулами власності, і являють собою юридичні факти, на підставі яких виникає право власності у конкретних осіб. Наприклад, підставами виникнення права власності можуть бути договори купівлі-продажу, міни, дарування, довічного утримання, заповіти, рішення суду[3].

В польській правничій літературі посеред правових титулів, що є підставами ведення чужих справ, традиційно на першому місці називають договори і односторонні правочини[4]. Як уже зазначалось раніше, використана законодавцем формула «без доручення» не може ототожнюватися лише з відсутністю відносин доручення або іншого роду договірних стосунків. Правовий титул діяльності в чужому інтересі може також виникати з будь-якого дійсного правочину (одностороннього, двостороннього, багатостороннього). Але це вже є темою для іншого дослідження.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, можемо зробити висновок про те, що відповідно до аналізу судових рішень у справах, що виникають з ведення чужих справ без доручення, умовою застосування приписів ЦК Польщі, що стосуються negotiorum gestio, є відсутність яких-небудь правових підстав для здійснення діяльності, іншими словами – брак доручення, уповноваження, зобов'язання, правового обов'язку, що виникає з закону чи цівільного правовідношення. Ці приписи мають характер субсидіарний, оскільки мають застосовуватись тоді, коли правовідношення між сторонами не врегульовано в інший спосіб, а особливо обов'язок зазначених дій не виникає з якогось правового титулу. Українські суди у своїх рішеннях стосовно ведення чужих справ без доручення підтримують таку ж позицію. Так, у Постанові Вищого господарського суду України від 11 березня 2014 року зазначається, що дії гестора щодо запобігання попередженню, усунення або зменшення небезпеки настання невигідних майнових наслідків здійснюються ним за власною ініціативою, а не у зв'язку з укладенням договору доручення чи іншого цивільно-правового договору, а також відповідні дії не мають бути пов'язаними з виконанням службових чи інших, покладених відповідно до вимог закону, обов'язків.

References:

1. Lewandowska, E. (2012). Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010, III CZP 125 [Gloss to the resolution of the Supreme Court of January 20, 2010, III CZP 125]. *Studia Prawnoustrojowe* [Studia Prawnroboustowe]*, 17*, 119-127. [in Polish].
2. Hajberda, J. (2005). Koncepcja prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia w kodeksie zobowiązań z 1933 roku na tle wcześniejszych rozwiązań europejskich [The concept of handling someone else's affairs without a commission in the Code of Obligations of 1933 against the background of earlier European solutions]. *Czasopismo prawno – hystoryczne (Kraków)* [Legal and hystory magazine (Kraków)]*, LVII*, 1. [in Polish].
3. Kruszyńska-Kola, J. (2016). Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia jako wyraz zachowań altruistycznych [Conducting someone else's affairs without an order as an expression of altruistic behavior]. *Ruch prawnyczy, ekonomiczny i socjologiczny* [Legal, economic and sociological movement]*, LXXYIII*, 1. [in Polish].
4. Drapała, P. (2010). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia* [Conducting other people's tasks without an order]. Warszawa: Konstrukcja prawna. [in Polish].
5. Ludwiczak, W. (1960). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia. Wybrane zagadnienia* [Conducting other people's tasks without an order. Selected Issues]. Warszawa. [in Polish].

[1] Харитонов, Є. О., Саніахметова, Н. О. (2003). *Цивільне право України. Підручник*. Київ: Істина, 337.

[2] Protocol.ua (2019). *Володіння майном на підставі певного юридичного титулу, тобто таке, що спирається на будь-яку правову підставу володіння чужим майном, виключає застосування набувальної давності* <https://protocol.ua/ua/vp_vs_volodinnya_maynom_na_pidstavi_pevnogo_yuridichnogo_titulu_tobto_take_shcho_spiraetsya_na_bud_yaku_pravovu_pidstavu_volodinnya_chugim_maynom_viklyuchae_zastosuvannya_nabuvalnoi_davnosti_(vp_vs_sprava_910_17274_17_14_05_19)/> (2020, травень, 15).

[3] Борисова, В., Спасибо-Фатєєва, І., Яроцький, В. (ред.) (2007). *Цивільне право України*. Київ: Юрінком Інтер, 1. <http://www.big-lib.com/book/44_Civilne_pravo_Ykraini_t1> (2020, травень, 15).

[4] Ludwiczak, W. (1960). *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia. Wybrane zagadnienia.* Warszawa, 61.

6. SAOS (2015). *Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 6 maja 2015* [Judgment of the Court of Appeal in Lodz, dated May 6, 2015] <https://www.saos.org.pl/judgments/157786> (2020, травень, 15). [in Polish].
7. Sąd Najwyższy (2009). *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2009*, I CSK 35/09 [Judgment of the Supreme Court of 16 September 2009, I CSK 35/09]. [in Polish].
8. Wolters Kluwer (2015). *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r. III CSK 272/14. Pojęcie „braku zlecenia" w przyypadku prowadzenia cudzych spraw. Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów Sądu Najwyższego* [Judgment of the Supreme Court of 17 April 2015. III CSK 272/14. The concept of "no order" in the case of someone else's business. The text of the judgment comes from the collections of the Supreme Court] <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/iii-csk-272-14-pojecie-braku-zlecenia-w-przyypadku-521804058> (2020, травень, 15). [in Polish].Bobrova, D. (1997). Nedohovirni zobovyazannya u proekti Tsyvilnoho kodeksu Ukrayiny 1996 [Non-contractual obligations in the draft Civil Code of Ukraine 1996]. *Ukrayinske pravo* [Ukrainian law]*, 3*, 180. [in Ukrainian].
9. Protocol.ua (2019). Volodinnya maynom na pidstavi pevnoho yurydychnoho tytulu, tobto take, shcho spyrayetsya na bud-yaku pravovu pidstavu volodinnya chuzhym maynom, vyklyuchaye zastosuvannya nabuvalnoyi davnosti [Possession of property on the basis of a certain legal title, ie one that is based on any legal basis for possession of another's property, excludes the application of the statute of limitations] <https://protocol.ua/ua/vp_vs_volodinnya_maynom_na_pidstavi_pevnogo_yuridichnogo_titulu_tobto_take_shcho_spiraetsya_na_bud_yaku_pravovu_pidstavu_volodinnya_chugim_maynom_viklyuchae_zastosuvannya_nabuvalnoi_davnosti_(vp_vs_sprava_910_17274_17_14_05_19)/> (2020, травень, 15). [in Ukrainian].Dozhdev, D. V. (2006). *Rimskoye chastnoye pravo* [Roman private law]. Moscow: NORMA. [in Russian].
10. Zubar, V. M. (2001). *Zobovyazannya, shcho vynykayut z vedennya chuzhykh sprav bez doruchennya: dysertatsiya na zdobuttya naukovoho stupenya kandydata yurydychnykh nauk* [Obligations arising from the conduct of other people's affairs without a power of attorney: a dissertation for the degree of Candidate of Law]. Kyiv: NAS of Ukraine VM Institute of State and Law Koretsky. [in Ukrainian].
11. Sąd Najwyższy (1956) [Supreme Court (1956)]. *Orzeczenia Sądu Najwyższego* z dnia: 3 grudnia 1956 r., I CR 211/55, 12 lipca 1978 r., IV CR 124/78, 9 marca 2004 r., I CK 576/03, 30 czerwca 2005 r., IV CK 784/04, 20 stycznia 2007 r., IV CSK 221/06, 20 stycznia 2010 r., III CZP 125/09, 29 listopada 2012 r., V CSK 568/11 [Judgments of the Supreme Court of December 3, 1956, I CR 211/55, July 12, 1978, IV CR 124/78, March 9, 2004, I CK 576/03, June 30, 2005, IV CK 784/04, 20 January 2007, IV CSK 221/06, 20 January 2010, III CZP 125/09, 29 November 2012, V CSK 568/11]. [in Polish].
12. Pestruyev, D. M. (2017). Rehulyuvannya vedennya chuzhykh sprav bez doruchennya u tsyvilnomu zakonodavstvi Polshchi [Regulation of conducting other people's affairs without a power of attorney in the civil legislation of Poland]. *Naukovo-praktychnyy zhurnal Chasopys tsyvilistyky* [Scientific journal Journal civil law]*, 25*, 57-62. [in Ukrainian].
13. Pestruyev, D. M. (2019). Formuvannya kontseptsiyi pravovoho rehulyuvannya vedennya sprav inshoyi osoby bez yiyi doruchennya v Ukrayini ta Polshchi [Formation of the concept of legal regulation of another person's affairs without his / her instructions in Ukraine and Poland]. *Naukovo-praktychnyy zhurnal Chasopys tsyvilistyky* [Scientific journal Journal civil law]*, 25,* 41-47. [in Ukrainian].
14. Pestruyev, D. M. (2018). Psykholohichna osnova vedennya chuzhykh sprav bez doruchennya u polskomu pravi [Psychological basis of conducting someone else's business without a power of attorney in Polish law.]. *Shereshevski chytannya Problemy tsyvilno-pravovoho zakhystu prav vlasnykiv u suchasnykh umovakh intehratsiynoho rozvytku Ukrayiny: materialy vseukrayinskoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi, prysvyachenoyi 85-richchyu akademika V.V. Lutsya (Odesa, 7 hrudnya 2018 roku)* [Shereshevsky readings "Problems of civil law protection of owners' rights in modern conditions of integration development of Ukraine": materials of the all-Ukrainian scientific-practical conference dedicated to the 85th anniversary of Academician VV Lutsya (Odessa, December 7, 2018)]. Odesa: Feniks, 75-78. [in Ukrainian].
15. Protocol.ua (2014). *Postanova VHSU vid 11.03.2014 roku u spravi №5002-6/2091-2012* [Resolution of the HCSU of March 11, 2014 in the case №5002-6 / 2091-2012] <https://protocol.ua/ru/postanova_vgsu_vid_11_03_2014_roku_u_spravi_5002_6_2091_2012/> (2020, травень, 15). [in Ukrainian].
16. ZakonOnlayn (2019) [LawOnline (2019)]. *Sprava №905/148/19* [Case № 905/148/19] <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/82129402> (2020, травень, 15). [in Ukrainian].
17. Stavisskiy, P. R., Kharitonov, Ye.O. (1979). Obyazatelstva iz vedeniya del bez porucheniya i nekotoryye smezhnyye obyazatelstva v sovetskom grazhdanskom prave [Obligations from conducting business without a mandate and some related obligations in Soviet civil law]. *Problemy sotsialisticheskoy zakonnosti* [Problems of Socialist Rule of Law]*, 4*, 104-111. [in Russian].
18. Kharitonov, Y. O. (1980). Obyazatelstva, voznikayushchiye iz vedeniya del bez porucheniya, v sovetskom grazhdanskom prave: *avtoreferat dissertatsii na soiskaniye nauchnoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Obligations arising from conducting business without a mandate in Soviet civil law: abstract of a dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. Odessa: OGU imeni I. I. Mechnikova. [in Russian].
19. Kharytonov, Y. O. (2014). Systema zobovyazan, shcho vynykayut vnaslidok vidvernennya shkody, za Tsyvilnym kodeksom Ukrayiny [The system of obligations arising from the prevention of damage, according to the Civil

Code of Ukraine]. *Aktualni problemy pryvatnoho prava Ukrayiny: Zbirnyk statey do yuvileyu doktora yurydychnykh nauk, profesora Nataliyi Semenivny Kuznyetsovoyi* [Current issues of private law of Ukraine: Collection of articles for the anniversary of Doctor of Law, Professor Natalia Semenovna Kuznetsova], 461-480. [in Ukrainian].

20. Kharytonov, Y. O., Saniakhmetova, N. O. (2003). *Tsyvilne pravo Ukrayiny. Pidruchnyk* [Civil law of Ukraine. Textbook]. Kyiv: Istyna. [in Ukrainian].
21. Borysova, V., Spasybo-Fatyeyeva, I., Yarotskyy, V. (ed.) (2007). *Tsyvilne pravo Ukrayiny* [Civil law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter, *1*. <http://www.big-lib.com/book/44_Civilne_pravo_Ykraini_t1> (2020, травень, 15). [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.29

Inna Kovalchuk, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-1804-4189
Bila Tserkva National Agrarian University, Ukraine
Oksana Sokyrynska, PhD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-5171-2372
Bila Tserkva National Agrarian University, Ukraine

LAND TAX AS A COMPONENT OF THE LOCAL BUDGET

Інна Ковальчук, к. ю. н.
Оксана Сокиринська, к. ю. н.
Білоцерківський національний аграрний університет, Україна

ЗЕМЕЛЬНИЙ ПОДАТОК ЯК СКЛАДОВА ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

The article investigates the content, essence, and structural elements of the mechanism of legal regulation of land tax in Ukraine. On the basis of the analysis of scientific views, the generalization of the provisions of national legislation and positive foreign experience, the legal regulation of the land tax was considered as an important component of the local budgets of the united territorial communities and on this basis, the directions of its improvement were suggested. The article focuses on the essential characteristics of such components of the mechanism of legal regulation of taxes as land taxpayers, the object of taxation of land tax, the basis of taxation of land, the rate of land tax, the procedure for calculating the land tax, the term, and procedure for payment of land tax, periodic reporting accrual and payment of land tax, as well as control and liability for violation of legislation on land tax payment.
Keywords: land tax, payment procedure, tax base, land tax payers, land tax object, local budget revenues, territorial community budget.

Постановка проблеми. Право власності на землю, придбану і передану громадянами, юридичними особами та державою, гарантується Конституцією України. Останнім часом і політики, і вчені все більше уваги приділяють додатковим якостям земельних ресурсів, а саме їх здатності діяти в якості стратегічного джерела прискорення економічного зростання України. І важливу роль в цьому процесі відіграє обов'язкова плата за землю.

В ринкових умовах земельний податок є основною формою вилучення ренти на користь держави як реального власника земельних ресурсів країни. Адже земля – це власність усього народу, від імені якого це право здійснюють державні органи та органи місцевого самоврядування. Такий тип обов'язкових платежів, як земельний податок, є прямими податками, і механізм його сплати багато в чому пов'язаний з акцизними податками, тому що він переводиться на споживача за рахунок ціни.

Цей обов'язковий платіж є центральним елементом двох систем: з одного боку, він є основною формою прямого оподаткування сільськогосподарських виробників, навколо якої повинні формуватися інші інструменти прямого оподаткування (фіскальний потенціал земельного податку в сільському господарстві вище, ніж в прибутковий податок); з іншого боку, оскільки регулятивні властивості цього платежу практично поступаються фіскальним, цей платіж є інструментом системи фінансового регулювання земельних відносин, зокрема в плані вирівнювання економічних умов управління землями різного якості, стимулювання ефективного використання та регулювання сільськогосподарського виробництва.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Значний внесок у дослідження питань правового регулювання земельних відносин та оподаткування зробили такі науковці, Л. К. Воронова,

О. П. Гетманець, О. Ю. Дрозд, А. С. Ємельянов, М. Н. Злобін, М. В. Карасьова, М. П. Кучерявенко, О. У. Латипова, В. А. Лебедєв, М.В. Лошицький, М. К. Паюшин, С. Г. Пепеляєв, М. О. Перепелиця, Г. В. Петрова, О. В. Покатаєва, Н. Ю. Пришва, О. В. Старовєрова, В. В. Стрельніков, М. В. Сухов, О. В. Тильчик, О.В. Тронько, Ю. І. Туник, Р. А. Усенко та інші.

Метою даної статті є на основі аналізу наукових поглядів, узагальнення положень національного законодавства та позитивного зарубіжного досвіду вивчити правове регулювання земельного податку як важливої складової наповнення місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад та на цій основі сформулювати розумні пропозиції щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Оплата за користування земельними ресурсами завжди була в авангарді механізму управління земельним користуванням. Однак після наступного етапу вітчизняної адміністративної реформи децентралізації, важливість цього елемента набула особливого статусу.

Сьогодні платежі за землю розглядаються не тільки як джерело фінансування заходів щодо збереження та відновлення земель, а й як найважливіша передумова збалансованого економічного розвитку місцевого самоврядування. Це пов'язано з тим, що доходи від земельного податку спрямовуються до місцевих бюджетів, що безпосередньо впливає на фінансові можливості територіальних громад.

У той же час, зміна юридичної природи та змісту земельних відносин в Україні, які засновані на зміні земельної власності і орієнтації використання земельного податку для задоволення потреб територіальних громад, не привело до очікуваного вирішення ряду адміністративних проблем, пов'язаних з першим етапом, з ефективним використанням і охороною земельних ресурсів[1].

Серед основних причин такого стану справ:

- відсутність належного правового регулювання земельного податку і низька ефективність контролю за своєчасністю та повнотою його нарахування і сплати;
- збереження основних регулюючих повноважень у сфері оподаткування земельних ресурсів центральними виконавчими органами;
- численні прогалини і протиріччя в правовому регулюванні прав і обов'язків землевласників, землекористувачів, територіальних громад та інших суб'єктів земельних відносин;
- відсутність обов'язкового цільового виділення земельної доходу;
- правова невизначеність щодо меж і розмірів відрахувань для вжиття заходів з відновлення корисних властивостей земельних ділянок і т. д.

Наявність цих та інших недоліків привело до розробки і реалізації невідкладних заходів щодо подальшого вдосконалення не тільки законодавства в області оподаткування земельних відносин, а також організаційно-правових форм контролю за цільовим використанням сплачених коштів.

Згідно з пп. 14.1.147 п.14.1 ст. 14 Податкового кодексу земельний податок – обов'язковий платіж у вигляді податку на майно, що стягується у вигляді земельного податку або орендної плати за державну і комунальну власність. Податок на майно, який включає в себе плату за землю, є місцевим і є обов'язковим. Земельні платежі зараховуються до загальних фондів місцевих бюджетів.

Список платників податків земельного податку включає в себе:

1) землевласників земельних ділянок (частки, паю); Землевласники – це юридичні та фізичні особи (резиденти і нерезиденти), які відповідно до закону набули права власності на землю в Україні, а також територіальні громади та держава щодо земель комунальної та державної власності[2];

2) землекористувачів. Землекористувачі – це юридичні та фізичні особи (резиденти і нерезиденти), яким відповідно до закону надана комунальна земля і державна земельна власність для землекористування, в тому числі на умовах оренди[3].

---

[1] Плотнікова, Ю.І. (2014). Стосовно питання про співвідношення повноважень органів місцевого самоврядування й держави щодо правового регулювання плати за землю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право», 29,* 100-103.

[2] *Податковий кодекс України*, *ст. 14.1.72, гл.1.* 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2020, квітень, 17).

[3] *Податковий кодекс України*, *ст. 14.1.73, гл.1.* 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2020, квітень, 17).

Право власності на землю – це право володіти, користуватися і розпоряджатися землею. У цьому випадку право користування землею є правом володіння і користування землею. Право користування землею включає в себе право користування землею на постійній основі і право оренди землі.

Різниця між землекористувачем та землевласником лежить в самому серці права власності як такого. Власник має право володіти, використовувати та розпоряджатися власними земельними ділянками, а землекористувач може тільки володіти і користуватися ним.

Таким чином, землевласники і землекористувачі, яким надано право постійного користування землею, є платниками податків, а орендарі державної і муніципальної власності є платниками орендної плати за землю.

Податкову базу по земельному податку становить:

1) нормативна грошова оцінка земельних ділянок з урахуванням коефіцієнта індексації;

2) площа земельних ділянок, нормативна грошова оцінка яких не проводилася.

Розмір ставки земельного податку може бути різним і залежить від економічної значимості і рентної прибутковості конкретної ділянки землі. Рішення місцевих рад про нормативну грошову оцінку земельних ділянок офіційно оголошується відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується нормативна грошова оцінка земельних ділянок або змін (плановий період). В іншому випадку норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає після планового періоду.

Особливу увагу слід приділити характеристикам пільг щодо земельного податку. Зокрема, слід звернути увагу на те, що чинне законодавство передбачає звільнення від сплати земельного податку окремих категорій юридичних і фізичних осіб. Крім того, за рахунок надходжень земельного податку, що надходить до відповідного бюджету, місцеве самоврядування може самостійно встановлювати додаткові пільги.

Платники земельного податку, які не є фізичними особами, самостійно розраховують його суму, а розрахунки фізичним особам виробляють контролюючі органи за місцем знаходження земельної ділянки. Основним податковим (звітним) періодом для земельного податку є календарний рік. Обов'язок подати звіт щодо обчислення та сплати земельного податку покладається тільки на платників, які не є фізичними особами.

В рамках вивчення особливостей механізму правового регулювання сплати орендної плати за земельну ділянку варто акцентувати увагу на тому, що підставою для його нарахування є договір оренди земельної ділянки. Платник є орендарем.

Розмір та умови оплати вказані в договорі оренди. У той же час встановлено обмеження, що річна сума орендної плати:

1) не може бути меншою за розмір земельного податку, встановленого для відповідної категорії земель на відповідній території;

2) не може перевищувати 12% нормативної грошової оцінки (крім випадків, коли орендар визначається на конкурсних засадах).

Податковий період, порядок обчислення орендної плати, строк її сплати та порядок її зарахування до бюджетів в механізмі оподаткування аналогічні до земельного податку.

Для об'єктивного аналізу механізму сплати та нарахування земельного податку, особливу увагу слід зосередити на дослідженні правового статусу учасників цих правовідносин, до яких належать:

1) у сфері реєстрації земельних ділянок: за земельний податок – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності – органи державної влади або органи місцевого самоврядування, які є орендодавцями;

2) у сфері звітності про виконання податкових зобов'язань щодо плати за землю: стосовно юридичних осіб – самих платників землі; стосовно фізичних осіб – регулюючих органів; стосовно фізичних осіб-підприємців – суб'єкти не визначені[1].

Умови виконання зобов'язань щодо звітності щодо податкових зобов'язань або їх визначення; вони різні для кожного суб'єкта. Так, для юридичних осіб: у разі подання річної

[1] Проскура, К.П. (2014). *Податкове адміністрування в Україні в посткризовий період: ефективність та напрями модернізації.* Київ: Емкон, 78.

декларації – до 1 лютого звітного року; у разі подання щомісячної декларації – 20 календарних днів місяця, що настає за звітним; у разі подання декларації щодо щойно виділеної земельної ділянки – 20 календарних днів місяця, що настає за звітним. Для фізичних осіб крайній термін визначення податкових зобов'язань – 1 травня звітного року. Що стосується строків виконання податкових зобов'язань, то для юридичних осіб це 30 календарних днів місяця, наступного за звітним; для фізичних осіб – 60 календарних днів з моменту отримання повідомлення про податкове рішення.

В рамках аналізу механізму виконання зобов'язання повідомити наглядовий орган про встановлення податкових пільг, то таке зобов'язання покладається або на платника податку (у разі встановлення пільг для певної категорії особам або для певної категорії земельних ділянок), або органу, який встановив пільгу (у разі встановлення пільг місцевою владою). Також важливо акцентувати увагу, що особливості стягнення, обліку та звітності з орендної плати за користування земельними ділянками комунальної власності можуть бути встановлені у відповідному договорі оренди.

Об'єктом податкового контролю земельного податку є суспільні відносини, які формуються у зв'язку з нарахуванням та сплатою земельних платежів. Предметом податкового контролю щодо плати за землю є точність нарахування, повнота та своєчасність сплати земельних платежів та нарахованих фінансових санкцій (якщо такі є), а також точність, достовірність, повнота та своєчасність подання податкової звітності про земельний податок. Завданнями податкового контролю у сфері плати за землю є досягнення вищезазначених результатів шляхом:

1) збору, обробки та використання інформації, необхідної для податкового контролю у сфері плати за землю;

2) запобігання вчиненню порушень правил оподаткування у сфері плати за землю;

3) перевірка на відповідність податковому законодавству в частині, що стосується оплати земельного податку, подання документів податкової звітності щодо сплати земельного податку;

4) виявлення порушень правил оподаткування шляхом сплати земельного податку та створення умов для притягнення винних до відповідальності.

Суб'єктом податкового контролю щодо плати за землю є органи Державної фіскальної служби України.

В межах аналізу основних методів податкового контролю за стягненням плати за земельну ділянку особливої уваги заслуговує вивчення таких аспектів, як облік платників земельного податку, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів, податкові перевірки[1].

При аналізі зарубіжного досвіду цікавим видається досвід стягнення земельного податку країнами з англосаксонською системою права: Сполученими Штатами Америки, Канадою, Австралією, Сполученим Королівством. Було встановлено, що в Сполучених Штатах земельний податок існує як частина податку на нерухомість, а не як окремий податок на нерухомість, і є одним з основних джерел доходів місцевого бюджету. Земельний податок в Канаді також існує як частина податку на нерухомість і оплачується власниками нерухомості. Канадська система земельного податку, яка встановлена загальнодержавним законодавством, а регулюється децентралізованим способом і з метою встановлення нормативної оцінки використовує частку ринкової вартості оподатковуваного майна в якості податкової бази, виявилася дуже ефективною.

На відміну від США і Канади, земельний податок в Австралії – це окремий податок, який сплачується власником житлової нерухомості, розташованої у відповідній оподатковуваній зоні[2].

На підставі узагальнення досвіду США, Канади, Австралії та Великобританії в області оподаткування землі можемо дійти висновку, що:

1) земельний податок, якщо його платежі направляються в місцевий бюджет, повинен регулюватися актами органів місцевого самоврядування;

2) на державному рівні можуть бути встановлені: особливості визначення податкової бази і податкових ставок; пільги для певних соціальних груп тощо;

3) метод ринкової оцінки повинен використовуватися для визначення податкової бази – за вартістю землі або орендної плати, яка потенційно може бути отримана від неї;

[1] Воронкова, О.М. (2013). Інституціональні засади податкового менеджменту. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України, 2,* 22-33.

[2] Якушик, І.Д. (2004). *Податкові системи зарубіжних країн: довідник*. Київ: МП Леся, 236.

4) державний орган повинен самостійно визначити податкові зобов'язання платника податків, відправивши відповідне податкове повідомлення платнику податків;

5) відповідальність за збір земельного податку може бути покладена на орган місцевого самоврядування.

Окрему цікавість викликає досвід земельного оподаткування у країнах континентального права таких, як Федеративна Республіка Німеччина, Австрійська Республіка, Республіка Польща, Італійська Республіка, Королівство Швеція, Королівство Іспанія. Так, земельний податок в Німеччині стягується як частина податку на нерухомість, який належить до місцевих обов'язкових платежів. Адміністрування земельного податку здійснюється податковими органами, які визначають податкову базу з цього податку, і органами місцевого самоврядування, які здійснюють його нарахування і стягнення. Відповідно до законодавства Австрійської Республіки плата за землю включена в податок на майно, що стягується муніципалітетами[1].

У Франції земельний податок також встановлюється місцевими органами влади при визначенні бюджету на наступний рік. При здійсненні земельного оподаткування у Франції визначається вартісна категорія ділянки. Якщо земельна ділянка є забудованою, то сплачується земельний податок. Оподаткуванню підлягають сільськогосподарські та інші господарські споруди, будинки, нерухомість промислового та комерційного призначення. Базою оподаткування є 0,5% кадастрової орендної вартості ділянки. Сільськогосподарські землі, що розташовані за межами міст, та землі державної власності звільнені від оподаткування земельним податком. Якщо земельна ділянка є незабудованою, то сплачується податок на незабудовані ділянки. База оподаткування визначається залежно від виробничого призначення (рілля, виноградники, сади) та по видах сільгоспкультур (зернові, олійні тощо) і становить 80% кадастрової орендної вартості[2].

Відповідно до законодавства Королівства Швеція плата за землю не є незалежним окремим податком, а земля оподатковується як капітал.

В Іспанії земельний податок понад 0,3 відсотка вартості землі. Податок на передачу прав власності становить 6-7 відсотків вартості угоди[3].

У Чехії ставки оподаткування встановлені залежно від категорії земельної ділянки: для хмільників, виноградників, городів та садиб – 0,75%, для луків, пасовищ, лісів – 0,25%, для забудованих ділянок та тих, що плануються під забудову, – у фіксованій сумі за 1 м2 (від 0,1 до 1 крони). Для перших двох категорій земель база оподаткування розраховується виходячи з площі ділянки в м2 та офіційної ціни квадратного метру землі, яка встановлюється центральними органами Чехії. Не оподатковуються сільськогосподарські угіддя площею до 10 га, що обробляються власником; земельні ділянки державної та муніципальної власності; неорендовані ділянки земельного фонду[4].

Висновки з даного дослідження і перспективи зміни податкового законодавства у даному напрямку. Цілком очевидним є той факт, що зміни податкового законодавства, покликані виключно збільшити надходження до бюджету, не можуть мати позитивних наслідків для будь-якої галузі економіки. На основі аналізу чинного законодавства України про земельний податок та практики його застосування, досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених, позитивного досвіду деяких зарубіжних країн, на наш погляд, подальше вдосконалення законодавства в галузі оподаткування земельних ресурсів має обов'язково передбачати:

1) виключення орендної плати за землю державної та комунальної власності з числа податків;

2) регулювання статусу фізичних осіб-підприємців як платників земельного податку, а також узгодження положень про речові права на земельні ділянки, що тягнуть за собою обов'язок сплати земельного податку;

3) встановлення цільового використання надходжень від земельного податку (в тому числі, на відновлення якості земельних ресурсів);

4) перерозподіл повноважень щодо регулювання земельного податку шляхом їх децентралізації (передача основної частини повноважень органам місцевого самоврядування);

---

[1] Борзунова, О.А. (2017). Ориентиры в развитии налоговых систем в переходных экономиках. *Вестник МГИМО, 3,* 34-35.

[2] Черник, Д.Г. (2004) *Налоги и налогообложение*. Москва: ИНФРА, 197.

[3] Якушик, І.Д. (2004). *Податкові системи зарубіжних країн*. Київ: МП Леся, 218-219.

[4] Там само, 195-198.

5) побудова оподаткування на основі плати за землю та рівномірного податкового навантаження, враховуючи дохідність виробництва;

6) наявність об'єктивних пільг і преференцій в оподаткуванні малих сільськогосподарських товаровиробників?

7) доповнити норми Бюджетного кодексу України правилом про зменшення обсягу трансфертів на користь місцевих бюджетів, які без поважних причин не отримали доходу від земельного податку, що стане додатковим стимулом для органів місцевого самоврядування.

References:

1. Borzunova, O.A. (2017). Orientiry v razvitii nalogovyh sistem v perehodnyh jekonomikah [Guiding lines for the development of tax systems in transition economies]. *Vestnik MGIMO* [Bulletin of MHIIR], *3,* 34-35. [in Russian].
2. Voronkova, O.M. (2013). Instytutsionalni zasady podatkovoho menedzhmentu [Institutional principles of tax management]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy* [Collection of scientific works of the National University of the State Tax Service of Ukraine], *2,* 22-33. [in Ukrainian].
3. Plotnikova, Yu.I. (2014). Stosovno pytannia pro spivvidnoshennia povnovazhen orhaniv mistsevoho samovriaduvannia y derzhavy shchodo pravovoho rehuliuvannia platy za zemliu [On the question of the relationship between the powers of local governments and the state regarding the legal regulation of land fees]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia «Pravo»* [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Law Series], *29,* 100-103. [in Ukrainian].
4. *Podatkovyi kodeks Ukrainy 2010* [Tax Code of Ukraine 2010] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2020, April, 17). [in Ukrainian].
5. Proskura, K.P. (2014). *Podatkove administruvannia v Ukraini v postkryzovyi period: efektyvnist ta napriamy modernizatsii* [Tax administration in Ukraine in the post-crisis period: efficiency and directions of modernization]. Kyiv: Emkon. [in Ukrainian].
6. Chernik, D.G. (2004). *Nalogi i nalogooblozhenie* [Taxes and taxation]. Moscow: INFRA. [in Russian].
7. Yakushyk, I.D. (2004). *Podatkovi systemy zarubizhnykh krain* [Tax systems of foreign countries]. Kyiv: MP Lesia. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.30

Svitlana Katynska
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-4293-8211
National University of "Kyiv-Mohyla Academy", Ukraine

THE LEGAL ISSUES OF SURROGACY IN UKRAINE

The article explores the legal principles of surrogacy in Ukraine. The positions of scientists on taking into account the interests of a child born as a result of the use of surrogacy are analyzed. It has been established that surrogacy should be contractual. The practical problems that arise during the making contracts and the use of such assisted reproductive technology as surrogacy are investigated. The solutions to the mentioned problems are suggested. The general legal principles of surrogacy and both variational and national peculiarities are distinguished. In Ukraine, surrogacy is only performed if there are medical grounds for the procedure and the possibility of use in the interests of the married man and woman.

Keywords: surrogacy, reproductive medicine, assisted reproductive technologies, surrogate mother, contract.

Relevance of the research. The state of regulation of the reproductive health of the population in Ukraine has many problems. These include insufficient information about healthcare facilities, the number of operations for artificial termination of pregnancy, the high likelihood of complications in the onset of unwanted pregnancy, artificial interruption, and insufficient amount of necessary equipment. The state itself must directly ensure safe motherhood, guarantee the empowerment of the rights of the citizens with regard to controlling their reproductive life, provide access to information and family planning services.

Up to date, surrogacy is one of the effective ways of overcoming the problem of infertility and procreation. Although the society's attitude toward this method of reproductive medicine is contradictory, and often borders on one hundred percent approval and categorical objection, its benefit and necessity is obvious. Reproductive technology still has enough legal issues that need to be regulated. The realities of time require further reformation of the field of reproductive medicine, which should be reflected in its regulatory framework in order to create a perfect legal framework, protection against unlawful encroachments on biological human rights.

Analysis of recent research and publications. Today, the interest of scientists in the process, features, measurements and problems of reproduction in general, and in particular, the right to surrogacy, has increased significantly. Most problems are addressed in civil law, in particular through the analysis of contractual relations of surrogacy. In scientific literature, the problems of legal regulation of surrogacy were investigated by T. Ye. Borisova, S. B. Buletsa, V. A. Vatras, N. M. Kvit, L. Krasytska, A. S. Kolomiets, R. A. Maidanyk, Kh. S. Mirsayev, O. V. Onishchenko, Yu. Yu. Talanov, N. Fedorchenko, O. A. Yavor and other scientists. Despite the existence of scientifically grounded proposals to improve the legal regulation of surrogacy, the Ukrainian legislation in this area is imperfect.

The purpose of the research is to analyze the current state of legal regulation of surrogacy in Ukraine, to identify the existing problems and to outline possible ways of solving them.

Presenting main material. In Ukraine, surrogacy has a history of more than 30 years[1]. However, most Ukrainian families suffering from infertility, and these are 10-15%, cannot try the surrogacy program because of its high cost. Instead, such a program is attractive to foreign citizens because of imperfect Ukrainian legislation governing surrogacy and the available cost of the program to foreign citizens. These factors made Ukraine one of the most attractive countries for "reproductive tourism" today, despite the fact that legal support for surrogacy is one of the most legally unsettled and complex issues in the area of family law in Ukraine and in current legal practice.

[1] Аблятіпова, Н.А. (2009). Проблеми сурогатного материнства в Україні. *Актуальні проблеми держави і права, 51,* 167-172.

Surrogacy, which has become a major find in society in overcoming infertility, is now commonplace. However, surrogacy has many contradictions. There is legislation that protects the interests of both parents and surrogate mothers. The jurisprudence of surrogacy has many different matters concerning the upbringing and support of a born child. Often there are situations when the parents give up for adoption of the child at birth, and the surrogate mother has to apply to the court for violation of previously concluded and signed contract. At the same time, there are often situations where surrogate mothers refuse to give the born child to the family, which can also lead to lawsuits, etc.

The result of providing surrogacy is the birth of the child, not the child itself [1]. Undoubtedly, this position refutes the arguments of surrogacy opponents that "a child cannot be an item of goods" and affirms its recognition as a subject of relations.

The principle of respect for the "best interests of the child" in making decisions concerning the child is first and foremost enshrined in the Convention on the Rights of the Child (hereinafter – the Convention), which, by virtue of the provisions of Art. 9 of the Constitution of Ukraine is part of the national legislation, and part 1 of Art. 2 of the Law of Ukraine on the Protection of Childhood stipulates that the legislation on the protection of childhood is based, in particular, on the Convention. In accordance with Article 3, paragraphs 1, 2 of the Convention in all actions concerning children, whether they are carried out by public or private institutions, which provide social services, courts, administrative or legislative bodies, the priority is given to the best insurance of the interests of the child.

The legislation of Ukraine does not regulate in detail the procedure of surrogacy. In the Family Code only in Art. 123 rules for determining the origin of a child born as a result of the use of assisted reproductive technologies are established. One of the mandatory conditions for the use of surrogacy is to have a genetic link between the fetus and at least one of the parents, evidenced by the relevant certificate of a medical institution providing a service of assisted reproductive technologies. However, this mechanism for confirming compliance with the condition of genetic affinity is not a 100% guarantee of preventing births of children in surrogate programs without genetic connection with the parents participating in such a program. Abuse of medical institutions and customers may be the cause of such violations.

At present in Ukraine the legislative framework for regulating the relations of the use of assisted reproductive technologies (including surrogacy) is made up of the following norms: the Civil Code of Ukraine, the Family Code of Ukraine, the Law of Ukraine "The Basic Law on the Health Protection of the Citizens of Ukraine", the Procedure for the use of assisted reproductive technologies in Ukraine, approved by the order of the Ministry of Health of Ukraine of 09.09.2013 № 787, Rules of state registration of acts of civil status in Ukraine, approved by the order of the Ministry of Justice of Ukraine and of 18.10.2000 № 52/5.

In Ukraine, the surrogacy method is governed by the Order of the Ministry of Health of Ukraine "On Approval of the Procedure for the Use of Assistive Reproductive Technologies in Ukraine" No. 787 of September 9, 2013. According to it, the necessary conditions for the surrogacy are:

– the presence of medical evidence (absence of the uterus (congenital or acquired); deformation of the cavity or cervix in congenital malformations or as a result of surgical interventions, benign tumors, when it is impossible to bear a child; structural or anatomical changes of the endometrium, which lead to the loss of receptivity; non-treatable uterine cavities; severe somatic illnesses during which pregnancy threatens the recipient's future health or life but which do not affect the health of the unborn child; further retry of the ART (4 times or more) upon repeated receipt of high-quality embryos, the transfer of which did not lead to the onset of pregnancy);

– the required list of documents (statement of surrogate mother; copy of passport of surrogate mother; copy of certificate of marriage or divorce of surrogate mother (except single women); copy of birth certificate of child (children); consent of husband of surrogate mother for her participation in surrogacy program; statement of patient / patients on the use of ART; copies of passports; copy of marriage certificate; notarized copy of written joint agreement between surrogate mother and woman (husband) or a married couple);

– the married couple (or one of the expectant parents) must have a genetic connection with the child;

– the surrogate mother should not have a direct genetic connection with the child. Close relatives of expectant parents (mother, sister, cousin, etc.) may carry the pregnancy[2].

---

[1] Федорченко, Н. (2016). Особливості укладення договору про сурогатне материнство. *Підприємництво, господарство і право*, *12*, 65-68.

[2] *Наказ про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні 2013* (Міністерство охорони здоров'я України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697–13> (2020, March, 20).

There is no single profile law in Ukraine that would fully regulate the relationship of surrogacy with guarantees for the protection of the rights of children born as a result of the use of assisted reproductive technologies. However, certain legislation provisions regulate certain issues of protection of the rights of children born through surrogacy.

In Ukraine, the presumption of paternity of biological parents who are the customers of the surrogacy program is codified. Problems with establishing the origin of children arise when foreigners from the countries, where surrogacy is forbidden, are the beneficiaries of surrogate programs, or the recognition of paternity in such cases is only possible through the adoption procedure. There are cases when foreign governments do not recognize the state registration of births of children, conducted by the authorities of the state registration of civil status acts of Ukraine, and require paternity confirmation in court (in accordance with the applicable procedural law cases of establishing the facts of legal relations are considered in a separate procedure).

However, in the scientific community it is recommended to pay attention to the fact that in the case of an unmarried woman participating in the surrogacy program, after the birth of the child, there may be issues with the registration of the child in the authorities of the state registration of acts of civil status. This is due to a possible denial of registration. The state registration authorities explain this decision by the fact that the law does not provide the procedure for the registration of a child born by a surrogate mother for an unmarried woman, and the surrogacy program is conducted only for a married couple[1]. After all, in Art. 123 of the Criminal Code of Ukraine and in the Decree of the Ministry of Justice of Ukraine of October 18, 2000 No. 52/5 only married couples are mentioned. We believe that such a refusal to register a child is unlawful and restricts the rights of an unmarried woman. In addition, the refusal of registration violates the child's right to know its parents and the right to their care, which is enshrined in Art. 7 of the UN Convention on the Rights of the Child[2].

N. S. Baiborosha believes that in case when the aim of single men and women is their desire to have a child "born" genetically, and for objective reasons (a diagnosis of infertility) it is not possible, such persons should be given the right to take part in a surrogacy program, which should be based primarily on the genetic connection of the child with its parents[3].

Having considered above the question of the possibility of participation of an unmarried man and an unmarried woman in the ART, it is advisable to refer to the opinion of A. P. Holovashchuk, who proposes to recognize these persons as subjects of relations with the ART and to consolidate this provision in the legislation of Ukraine by amending Art. 123 of the Family Code of Ukraine: "In the case of the birth of a child by a surrogate mother for a woman (potential mother) who is not married, the record of the father of the child in the Birth Registration Book should be kept by the surname and nationality of the woman (potential mother), and the name and on the patronymic of the child is recorded at her instruction. In the case of the birth of a surrogate mother for a man (potential father), who is not married, the child's record in the Birth Registration Book is recorded by surname, patronymic and nationality of the man (potential father), and the child's name is recorded at his instruction"[4].

The importance of improving the legal regulation of the field of assisted reproductive technology services is due to the frequent cases of violations of the rights of persons who have used such services, including the violations by medical institutions. One of the reasons for the unprotectedness of the rights of the recipients of such services is the broad contractual regulation of relations in the field of fertility science under the conditions of the absence of legal guarantees to ensure their protection.

In case of the absence of legislative regulation, there are many practical issues that can result in litigation, in particular when a surrogate mother changes her mind about giving a child to potential

[1] Головащук, А.П. (2012) Допоміжні репродуктивні технології як спосіб реалізації права на материнство. *Верховенство права, законність та права людини:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2012, м. Київ). Київ, 31-32.

[2] *Конвенція ООН про права дитини 1989* (Генеральна Асамблея ООН). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995.021> (2020, March, 22).

[3] Байбороша, Н.С. (2008). Право одиноких мужчин и женщин на реализацию программы суррогатного материнства. *Актуальні проблеми юридичної науки: збірник тез Міжнародної наукової конференції «Сьомі осінні юридичні читання»: у 4 ч.,* 19-22.

[4] Головащук, А.П. (2017). *Цивільно-правове регулювання відносин, пов'язаних із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій:* дисертація кандидата юридичних наук. Київ.

parents, or future parents formally divorce before the birth of a child, or a child is born with disabilities, etc. In order to avoid such situations, the surrogacy contract must be notarized and take into account possible contradictory situations as much as possible; to regulate in detail the rights and obligations of the parties during the bearing the child (contacts with the surrogate mother, supporting her, day regimen, diet and healthy eating, presence during medical examinations, etc.), birth of the child (presence during the process of the birth of the child, the moment of transfer of the child); to establish a prescription of a unilateral refusal of the contract; anticipate the consequences of force majeure (divorce, birth of a child with a disability, birth of a dead child, etc.) and establish the liability of the parties for breach of contract. However, the surrogacy contract is risky because the result may be unpredictable (miscarriage, birth of a child with disability, birth of a dead child, etc.) and is a variety of service contracts[1].

According to I. V. Venediktova, "The current legislation very "cautiously" intrudes on the relations of surrogacy, without too much care for their detailed regulation. On the one hand, it gives subjects a wide range of opportunities in the face of the dispositional nature of private legal foundations and the presence of a developed civil society. On the other hand, the brutal realities of the present day beyond the law on organ transplantation, and human trafficking are forcing the issue of legal regulation of surrogacy to arise again and again." [2]

Thus, the main disadvantages of the Ukrainian legislation in the field of surrogacy that require elimination are:

– absence of a separate special legal act that would regulate in detail and characterize the procedure for applying the mentioned procedure;

– unregulated essential conditions of the surrogacy contract between the genetic parents and the surrogate mother.

Our analysis of Ukrainian legislation, which regulates relations in the field of surrogacy and the separation of features of its legal regulation, allows us to attribute Ukrainian legislation to the permitting regime and to conclude that it is advisable to reorient it to an altruistic regime. Such reorientation will help minimize the cases of turning both surrogate mothers and children into the items of goods. Unfortunately, today, there are many cases where intermediary agencies and clinics receive financial benefits from surrogacy contracts, and the surrogate mother receives only a small part of these funds.[3]

Regarding the legislation, it should be noted that in spite of the recent attempt of the Verkhovna Rada of Ukraine to adopt a new law which touched on the relations in the field of surrogacy, there is still a problem of non-regulation of this issue in Ukraine and some provisions of this law are extremely contradictory and unsystematic concerning current regulations. Therefore, it is necessary to pay more attention to this problem and continue to try to improve the legislation, in accordance with the opinions of scientists and foreign experience.

O. V. Onyshchenko and P. Yu. Kozyna propose to define the following in the legislation of Ukraine: specific requirements for a couple who wishes to have a child (medical requirements, legal capacity, age); a clear list of the mandatory terms of the surrogacy contract, including subject matter, timeframe, price, liability, and force majeure (need for termination of pregnancy by medical parameters, birth of more than one child, birth of a child with defects, etc.); establish a prohibition on the recognition of the foreigners, whose country of origin considers such a procedure illegal, as the parents of a child born as a result of the use of surrogacy; to prohibit the opportunity to appeal against the paternity or maternity of a child born by the use of the method of surrogacy, except in cases where it is possible to prove the genetic affinity of the surrogate mother with it[4].

Further improvement should be done in the following directions:

– to establish clear control over reproductive medicine to prevent legal offenses in this sphere of activity;

---

[1] Федорченко, Н. (2016). Особливості укладення договору про сурогатне материнство. *Підприємництво, господарство і право, 12,* 65-68.

[2] Венедіктова, І.В. (2010). Правове регулювання послуг з сурогатного материнства за чинним законодавством України. *Medix. Anti-Aging. Антиэйджинг. Антистаріння: журнал укр. лікарської еліти, 3 (15),* 62-63.

[3] Репродуктивна медицина: методичні та правові аспекти. Огляд відкритого семінару (2010). *Газета «Новини медицини та фармації», 4(309).*

[4] Онищенко, О.В., Козина, П.Ю. (2015). Сурогатне материнство в Україні та закордоном: порівняльно-правовий аспект. *Юридичний вісник*, *3 (36),* 102-108.

– making adoptions to the Family Code of Ukraine to regulate the issue of surrogacy, which will guarantee the protection of the rights of the surrogate mother, genetic parents and child;

– development and implementation of state targeted programs on reproductive technology;

– the involvement of a qualified psychologist who can provide support to surrogate mothers, and monitor the reflection of emotions from such motherhood.

In addition, it is important to create a codified law on surrogacy that would contain all the necessary rules for legal support of the regulation of surrogacy in Ukraine.

Conclusions. Thus, the general legal principles of surrogacy are voluntariness, confidentiality and contractual regulation, and the variant basis is remuneration (gratuity). In Ukraine, in addition to the above principles, surrogacy is only performed if there are medical indications for the application of the procedure and the possibility of use in the interests of men and women who are officially married. We consider it expedient to adopt the Law of Ukraine "On surrogacy" and further improvement of the legislation governing relations in the field of surrogacy.

References:

1. Abliatipova, N.A. (2009). Problemy surohatnoho materynstva v Ukraini [Problems of surrogacy in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavy i prava* [Current issues of state and law], 167-172. [in Ukrainian].
2. Baiborosha, N.S. (2008). Pravo odynokykh muzhchyn i zhenshchyn na realyzatsyiu prohrammy surrohatnoho materynstva [The Right of Single Men and Women to Implement a Surrogacy Maternity Program]. *Aktualni problemy yurydychnoi nauky: zb. tez Mizhnar. nauk. konf. «Somi osinni yurydychni chytannia»: v 4 chastinah* [Current problems of legal science: Materials of the International Scientific Conference "Seventh autumn legal readings": in 4 parts], 19-22. [in Russian].
3. Venediktova, I.V. (2010). Pravove rehuliuvannia posluh z surohatnoho materynstva za chynnym zakonodavstvom Ukrainy [Legal regulation of surrogacy services under the current legislation of Ukraine]. *Medix. Anti-Aging. Antyeidzhynh. Antystarinnia: zhurnal ukr. likarskoi elity* [Medix. Anti-aging: a journal of the Ukrainian medical elite], *3 (15),* 62-63. [in Ukrainian].
4. Holovashchuk, A.P. (2012). Dopomizhni reproduktyvni tekhnolohii yak sposib realizatsii prava na materynstvo [Auxiliary reproductive technologies as a way of realizing the right to motherhood] *Verkhovenstvo prava, zakonnist ta prava liudyny:* materialy Mizhnar. nauk. – prakt. konf. [Rule of Law, legality and human rights: Materials of the International Scientific Conference (2012, Kyiv)]. Kyiv, 31-32. [in Ukrainian].
5. Holovashchuk, A.P. (2017). *Tsyvilno-pravove rehuliuvannia vidnosyn, poviazanykh iz zastosuvanniam dopomizhnykh reproduktyvnykh tekhnolohii* [Civil Law Regulation of Relationships Related to the Use of Assistive Reproductive Technologies: Candidate's thesis]. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Onyshchenko, O.V., Kozyna, P.Yu. (2015). Surohatne materynstvo v Ukraini ta zakordonom: porivnialno-pravovyi aspekt [Surrogacy in Ukraine and abroad: a comparative legal aspect]. *Yurydychnyi visnyk* [Legal bulletin], *3 (36),* 102-108. [in Ukrainian].
7. *Nakaz pro zatverdzhennia Poriadku zastosuvannia dopomizhnykh reproduktyvnykh tekhnolohii v Ukraini 2013* [Order On Approval of the Procedure for the Use of Assistive Reproductive Technologies in Ukraine] (Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy) [(Ministry of Health of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697–13> (2020, March, 22). [in Ukrainian].
8. *Konventsiia OON pro prava dytyny 1989* [On the Rights of the Child: United Nations Convention 1989]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_021> (2020, March, 22). [in Ukrainian].
9. Reproduktyvna medytsyna: metodychni ta pravovi aspekty. Ohliad vidkrytoho seminaru (2010) [Reproductive medicine: methodological and legal aspects. Open Seminar Review (2010)]. *Novyny medytsyny ta farmatsii* [Medicine and pharmacy news], *4 (309).* <http:www.mif-ua.com/archive/article_print/11692> (2020, March, 22). [in Ukrainian].
10. Fedorchenko, N. (2016). Osoblyvosti ukladennia dohovoru pro surohatne materynstvo [Peculiarities of concluding a contract on surrogacy]. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i parvo* [Entrepreneurship, economy and law], *12,* 65-68. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.31

Nataliia Tyshchuk
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-6068-9263
National University «Odesa Law Academy», Ukraine

INVALIDITY OF TRANSACTIONS CONCLUDED BY MINORS IN THE CONDITIONS OF THE DEVELOPMENT OF THE INFORMATION SOCIETY

Наталія Тищук
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

НЕДІЙСНІСТЬ ПРАВОЧИНІВ, УКЛАДЕНИХ МАЛОЛІТНІМИ ОСОБАМИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

The article analyzes the peculiarities of the commission of transactions by minors outside their civil capacity in the development of the information society and the consequences of such an act (its recognition to be valid or invalid). It is concluded that the range of transactions that minors can make in accordance with the law, in practice, is wider, which is due, in particular, to the development of society, information technology, "growing up" of children under fourteen years of age. Therefore, there is a question about the classification of transactions committed by a minor to small household, for example, provided they are concluded via the Internet. It is proposed to legislate the division of minors into the following groups: from birth to six years; from six to ten years; from ten to fourteen years, where each group will have its own scope of powers and the ability to perform certain transactions in order to meet the domestic needs of the person and which will meet the physical, spiritual or social development (within the appropriate age category).

Keywords: transaction, invalidity of transaction, small household transaction, minor, legal capacity.

Постановка проблеми. Вчинення будь-якого правочину має на меті досягнення певного правового результату, зокрема, встановлення, зміну чи припинення цивільних прав та обов'язків суб'єктів цивільних відносин. Задля того, аби правочин вважався дійсним, він має відповідати вимогам, закріпленим в законодавстві. Разом з тим, не всі правочини є дійсними. Відповідно до ст. 215 ЦК України правовою підставою визнання правочину недійсним визначено факт недодержання однією стороною чи всіма сторонами вимог, встановлених частинами 1-3, 5, 6 ст. 203 ЦК України. Зокрема, сторони, які вчиняють правочин, повинні мати необхідний обсяг дієздатності. Малолітні особи (тобто діти до 14 років) мають часткову дієздатність, а отже, можуть самостійно вчиняти лише невелике коло правочинів, зокрема, дрібні побутові правочини. На практиці виникає багато ситуацій, коли вчинений малолітньою особою правочин виходить за межі її дієздатності. І тут виникають питання щодо можливості визнання такого правочину недійсним та застосування відповідних наслідків. Враховуючи активне використання цифрових технологій, зокрема, для вчинення правочинів, постає необхідність аналізу діючого законодавства та розгляду питання щодо його удосконалення з врахуванням особливостей, які виникають внаслідок розвитку інформаційного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню категорії недійсності правочину та вчинення правочинів фізичними особами відповідно до обсягу дієздатності приділяли увагу такі вчені, як: Т.В. Водоп'ян, Ю.А. Дербакова, І.В. Давидова, О.С. Іоффе, Н.С. Кузнецова, В.В. Луць,

Р.А. Майданик, М.В. Міщенко, Є.О. Харитонов, В.П. Шахматов та ін. Разом з тим, особливостям вчинення малолітніми особами правочинів за межами їх цивільної дієздатності, недійсності таких правочинів та наслідків їх недійсності в умовах розвитку інформаційного суспільства приділено недостатньо уваги.

Метою статті є аналіз законодавства щодо визнання недійсними правочинів, вчинених малолітніми особами за межами їх цивільної дієздатності та наслідків такої недійсності в умовах інформатизації суспільства та розвитку інформаційних технологій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливу роль в здатності повнолітніх осіб усвідомлювати свої дії та керувати ними відіграє відповідний життєвий досвід, який надає можливість правильно оцінювати сам факт вчинення правочину та наслідки такого вчинення. Внаслідок відсутності у малолітньої особи відповідного досвіду, знань, розумінь, психічної незрілості, передбачення меж цивільної дієздатності у вигляді дрібних побутових правочинів у таких осіб є обґрунтованим.

Подібну позицію, висловлюють, зокрема: В.О. Кучер (зазначає, що надаючи малолітнім особам можливість учиняти лише дрібні побутові правочини, цивільне законодавство ґрунтується на неможливості такої особи в повній мірі усвідомлювати характер учинених правочинів, а також оцінити породжені ними правові наслідки у зв'язку з відповідними соціально-психічними властивостями таких осіб[1]), Л.Г. Кузнєцова (зазначає, що фізичний та розумовий розвиток малолітніх дітей обумовлює визначену обмеженість усвідомлення ними суспільного значення своєї поведінки й передбачення її наслідків, недостатню можливість керувати своїми діями, легке навіювання і піддавання різним впливам – як хорошим, так і поганим[2]).

Отже, якщо правочин, який вчинено малолітньою особою, виходить за межі її цивільної дієздатності, він: 1) згодом може бути схвалений її батьками (усиновлювачами) або одним з них, з ким вона проживає, або опікуном (ч. 1 ст. 221 ЦК України); 2) на вимогу заінтересованої особи може бути визнаний судом дійсними, якщо буде встановлено, що вчинений на користь малолітньої особи (ч. 2 ст. 221 ЦК України); 3) є нікчемним, якщо не мала місця одна з двох перших ситуацій.

В першому випадку мова не йде про розширення обсягу дієздатності особи, а лише про визнання конкретного вже вчиненого правочину законним представником малолітньої особи «допустимим» (дійсним). Схвалення такого правочину не вимагає особливої форми вираження. Воно можливе у вигляді пасивної поведінки, тобто незаявленні претензії другій стороні протягом одного місяця з моменту, коли стало відомо про його вчинення. За умови незгоди із вчиненим малолітньою особою правочином батьки (усиновлювачі) або опікун пред'являють свою претензію до іншої сторони в активній формі (наприклад, повернення товару до магазину та отримання назад витрачених коштів на покупку цього товару). Тобто фактично застосовуються наслідки недійсності правочину, зокрема, двостороння реституція. Однак необхідно пам'ятати, що можливість пред'явити таку претензію є протягом місяця з дня, коли законні представники дізнались про його вчинення. Разом з тим, на практиці досить часто виникає ситуація, що батьки (опікуни) могли досить довгий час не знати про вчинення малолітньою особою такого правочину. З іншого боку, може мати місце і маніпуляція з боку законних представників, коли вони роблять вигляд, що не знали про вчинення такого правочину. На практиці зустрічаються випадки, коли вимога про визнання правочину недійсним на підставі вчинення його малолітньою особою за межами її цивільної дієздатності поступає від законних представників через декілька років після вчинення такого правочину.

В другому випадку даний правочин є «умовно оспорюваним», адже його дійсність визнається в судовому порядку. Традиційно «оспорюваний» правочин виникає внаслідок обставин, що не дозволяють належним чином та у передбачений законом порядок його реалізовувати (укладати чи виконувати): цей правочин тягне за собою виникнення юридичних наслідків, але для визнання оспорюваного правочину недійсним, обов'язково потрібне волевиявлення будь-якої зацікавленої особи, правам та законним інтересам якої може бути заподіяна шкода внаслідок виконання такого правочину; тому обов'язковим є подання позову про визнання такого правочину недійсним. У нашому ж випадку (стосовно правочину, вчиненого малолітньою особою за межами своєї

[1] Кучер, В.О. (2005). *Нікчемні правочини*: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 135.

[2] Кузнецова, Л.Г., Шевченко, Я.Н. (1968). *Гражданско-правовое положение несовершеннолетних*. Москва: Юридична литература, 113.

дієздатності) – навпаки – метою судового процесу є визнання даного правочину дійсним, що може мати місце за умови його вчинення в інтересах малолітньої особи, а подати позов може «заінтересована особа».

Якщо ж правочин, вчинений малолітньою особою поза межами цивільної дієздатності, не був погоджений законним представником та не був визнаний дійсним в судовому порядку, – він є нікчемним, що передбачено ч. 2 ст. 221 ЦК України. Законодавчо визначено, що нікчемним є абсолютно недійсний правочин, що є таким з моменту його вчинення та недійсність якого прямо передбачена законом. У цьому разі визнання такого правочину недійсним судом не вимагається. Даний правочин не підлягає виконанню, а також з моменту його вчинення не породжує прав і обов'язків (незалежно від пред'явлення позову про визнання його недійсним і бажання сторін та інших зацікавлених осіб). Такий правочин не породжує правових наслідків, які передбачені правочином для певного виду, а лише наслідки, що пов'язані з його недійсністю. У випадках, встановлених ЦК України, нікчемний правочин може бути визнаний судом дійсним.[1]

Погоджуємося з позицією І.В. Давидової[2], яка називає правочини, вчинені малолітніми особами за межами їх дієздатності, «умовно нікчемними», адже законодавець передбачає можливість або визнання таких правочинів нікчемними, або ж визнання їх дійсними. Тобто відбувається їх «зцілення», конвалідація. Відповідно до зазначених норм способами конвалідації нікчемних правочинів є визнання правочину дійсним рішенням суду та схвалення правочину уповноваженими особами. Правочини, які стосуються захисту прав та інтересів дітей, як однієї з найбільш вразливих категорій громадян, потребують особливої уваги[3].

В протилежному випадку (відсутність конвалідаці) – правочин є недійсним відповідно до норми закону і не вимагає визнання його недійсності в суді. Разом з тим на практиці все дещо складніше і досить часто спостерігаються ситуації, коли суди повинні розглядати позови та виносити рішення про визнання нікчемних правочинів недійсними.

З даного питання існують різні точки зору науковців. Представники однієї позиції, наприклад, зазначають, що «у судовому порядку підтвердження нікчемності правочину не є обов'язковим, але за ініціативи його учасників або третіх осіб закон не позбавляє можливості їх звернення в суд для отримання рішення, яке підтвердить факт нікчемності»[4]. В.В. Заборовський зазначає, що рішення про визнання нікчемного правочину недійсним має постановити суд, який таким чином, констатує факт недійсності такого правочину, а отже, надає заінтересованим особам можливість здійснити захист своїх порушених прав, шляхом застосування передбачених законом правових наслідків недійсності правочину[5]. Н.В. Рабінович зазначає, що лише суд може констатувати наявність умов та передумов, які відповідно до закону обов'язково призводять до недійсності правочину. Винесене судом рішення про недійсність правочину слугує підставою для всіх тих наслідків, які закон пов'язує з анулюванням правочину[6].

Інші, навпаки, вказують на: 1) неможливість визнання судом нікчемного правочину недійсним, оскільки такий спосіб не передбачений способами захисту прав та інтересів осіб, що містяться в ч. 2 ст.16 ЦК України; 2) помилковість застосування на практиці п. 2 ч. 2 ст. 16 ЦК України, який вказує на порядок визнання правочину недійсним, але не уточнюється, що такий спосіб захисту прав характерний лише щодо оспорюваних правочинів[7].

---

[1] *Цивільний кодекс України, 2003* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15 (2020, травень, 25).

[2] Давидова, І.В. (2018). *Правочини та їх недійсність в інформаційному суспільстві: теорія і практика*: моногр. Одеса: Юридична література, 210.

[3] Давидова, І.В. (2016). До питання про недійсність правочинів, вчинених без дозволу органу опіки та піклування. *Часопис цивілістики,* 22, 51–55. Давыдова И.В. (2016). *К вопросу о защите прав и интересов детей при заключении сделок относительно недвижимого имущества.* Актуальні проблеми захисту права власності: матер. круглого столу. Одеса: Фенікс, 47–49.

[4] Хатнюк, Н.С. Юридична природа нікчемних правочинів. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2002_2_26 (2020, травень, 15)

[5] Заборовський, В.В. (2012). Деякі проблемні аспекти визнання правочинів недійсними. *Вісник Запорізького національного університету, 2*, 97.

[6] Рабінович, П.М. (2008). *Основи загальної теорії права та держави*: навчал. посібн. Л.: Край, 16-17.

[7] Гусак, М., Данішевська, В., Попов, Ю. (2009). Нікчемні та оспорювані правочини: регулювання за Цивільним кодексом України. *Право України*, *6*, 115.

Аналіз судової практики свідчить про необхідність розгляду судом позовів, поданих неналежними позивачами, що також додає роботи суду. Наприклад, до Ніжинського міськрайонного суду (справа № 2-454/12) позов подала Морженко Т. щодо визнання недійсним дрібного побутового правочину з придбання пачки цигарок в магазині, посилаючись на те, що вона здійснила продаж невідомій їй на час продажу особі пачку цигарок. Згідно п. 11 Наказу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 24.08.2002 р. № 218 «Про затвердження Правил роздрібної торгівлі тютюновими виробами» продаж тютюнових виробів забороняється особам, які не досягли 18 років. Тобто на момент вчинення дрібного правочину Павленко А. (покупець) повинен був мати повну цивільну дієздатність, щоб придбати пачку цигарок та щоб такий правочин відповідав діючому законодавству (зокрема, ст. 203 ЦК України). Другою обставиною, на яку посилалася позивачка, вимагаючи визнати правочин недійсним, це наявність обману з боку відповідача (запевнив, що йому виповнилось 18 років), а відповідно до ст. 229 ЦК якщо особа, яка вчинила правочин, помилилася щодо обставин, які мають істотне значення, такий правочин може бути визнаний судом недійсним. Разом з тим, суд зробив висновок про те, що позов не підлягає задоволенню. Підставами незадоволення стали: 1) Морженко Т. визнала свою вину в скоєнні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 156 КУпАП (про що свідчать пояснення в копії відповідного протоколу); 2) Постановою про накладення адміністративного стягнення позивачку було притягнуто до адміністративної відповідальності за ч. 2 ст. 156 КУпАП та накладено адміністративне стягнення у виді штрафу в сумі 510 грн.; вказана постанова набрала законної сили і не оскаржена позивачкою; 3) позивачка не є належним позивачем, адже є продавцем магазину, а позивачами щодо визнання такого правочину недійсним може бути власник магазину та законні представники дитини, яким є батьки та інші особи, що їх замінюють та представляють інтереси.[1]

Отже бачимо, що суд отримує додаткове навантаження у вигляді розгляду справ, які могли б і не розглядатися, адже нікчемні правочини є недійсними відповідно до прямої вказівки закону і не вимагають в судовому порядку визнання їх такими.

Малолітня особа може вчинити правочин поза межами своєї дієздатності з: 1) такою ж малолітньою особою, яка має часткову дієздатність; 2) неповнолітньою особою, яка має неповну дієздатність; 3) емансипованою неповнолітнью особою, яка набула повної дієздатності і фактично прирівнюється до повнолітньої; 4) повнолітньою, яка має повну дієздатнітсь. В кожному з перерахованих варіантів будуть мати місце свої особливості наслідків вчинення таких правочинів для малолітньої особи, яка його вчинила, за умови що такі правочини згодом не будуть схвалені батьками (усиновлювачами) або одним з них, з ким вона проживає, або опікуном та не будуть визнані судом дійсним.

Враховуючи те, що малолітні особи не можуть вчиняти будь-які правочини для забезпечення їх розвитку, навчання тощо окрім дрібних побутових, такі правочини вчиняють батьки (усиновлювачі) або опікуни. Останні повинні діяти в інтересах дітей, оскільки батьківські права не можуть здійснюватися всупереч інтересам дитини (п. 2 ст. 155 СК України; п. 3 ст. 67 ЦК України). Важливу роль в даному випадку відіграють і органи опіки та піклування, які мають надавати дозвіл на вчинення деяких видів правочинів законними представниками, зокрема, якщо це стосується розпорядження майном. Таке представлення інтересів дитини пояснюється відсутністю у малолітніх осіб відповідного рівня розумової зрілості, що надало би можливість усвідомлювати значення вчинених ними дій.

Г.Ф. Шершеневич з даного приводу зазначав, що для заперечення правочину, вчиненого малолітньою особою немає необхідності доказувати його невигідність для сторін[2]. Адже правочин, вчинений малолітньою особою за межами її цивільної дієздатності є нікчемним лише тому, що його стороною є малолітня особа.

Тобто навіть за умови подальшого схвалення правочину, вчиненого малолітньою особою за межами її цивільної дієздатності (або ж факт доказу його корисності для малолітньої особи), це не означає, що він виникає як дійсний. Так само як і несхвалення такого правочину особами, визначеними в законі, не перетворює його в оспорюваний. Тому у випадку відхилення претензій

[1] Єдиний державний реєстр судових рішень (2012). *Рішення Ніжинського міськрайонного суду, 23.05.2012* <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24165985> (2020, травень, 22)

[2] Шершеневич, Г.Ф. (1995) *Учебник русского гражданского права*. по изд. 1907 г. Москва: СПАРК, 70.

другою стороною, батьки (законні представники) малолітньої особи мають право вимагати застосування наслідків недійсності нікчемного правочину, а не визнання його недійсним.

Активне використання цифрових технологій, зокрема, для вчинення правочинів, дає підстави говорити про необхідність удосконалення діючого цивільного законодавства з врахуванням особливостей, які виникають внаслідок розвитку інформаційного суспільства. Зокрема, потребує додаткового розмежування вікової категорії «від 0 до 14 років» на більш «реальні» вікові межі, адже зрозумілим є те, що особа в 6 та 13 років буде мати різний рівень фізичного, духовного чи соціального розвитку, різні побутові потреби. Наприклад, цікавою є пропозиція М.В. Міщенко «визначити нижню межу», тобто визнати осіб, молодших 6-7річного віку повністю недієздатними[1]. Схожу позицію підтримують й інші науковці. Зокрема, Ж.Л. Чорна та Т.В. Водоп'ян говорять про необхідність законодавчого передбачення певного віку фізичною особою, по досягненні якого вона має фізичну та психічну можливість набувати своїх цивільних прав та здійснювати їх[2]. Враховуючи те, що діти (в основному) йдуть до школи у 6 років і отримують від батьків «кишенькові» кошти на дрібні покупки, така пропозиція здається логічною. Діти ж, які досягли 10-річного віку, вже можуть мати більш широкі можливості у вчиненні правочинів і на практиці в основному так і є, особливо коли мова йде про використання цифрових технологій. Також у цих осіб можна спостерігати більший рівень відповідальності порівняно з меншими дітьми. Отже, обґрунтованим вважаємо запропонувати законодавчо закріпити поділ малолітніх осіб на такі групи: від 0 до 6 років; від 6 до 10 років; від 10 до 14 років, де кожна з груп буде мати свій обсяг правомочностей та можливість вчиняти ті чи інші правочини

Висновки. В умовах розвитку інформаційного суспільства та активного використання інтернет-ресурсів навіть для найпростіших операції, на практиці виникає чимало питань щодо вчинення малолітніми особами правочинів за межами їх дієздатності та визнання їх недійсними. Нині дитина має доступ до Інтернету навіть в трьох вічному віці і фактично може (поки випадково) здійснити певні дії, які будуть вважатися правочином (наприклад, мова йде про придбання якихось посилень для гравця в комп'ютерній грі). В даному випадку може йти мова про помилку і необхідність застосування реституції. Разом з тим, з п'яти-шестирічного віку особа може здійснювати покупки і Інтернеті розуміючи результат своїх дій (правда поки на рівні «хочу цю іграшку» тощо), що також може не співпадати з бажанням законних представників придбати саме цю річ і за таку ціну. Інші ситуація, коли дитина починає купувати щось у магазині за «кишенькові» гроші. Хоча й тут можу виникнути ситуація, коли замість обіду в шкільній їдальні куплені шкідливі цукерки, газовані напої тощо, а законні представники не надавали дозволу на такі покупки й повернути їх вже не можливо. Разом з тим, можуть настати наслідки, наприклад, у вигляді завдання шкоди здоров'ю дитини (наприклад, якщо їй відповідно до медичних показань заборонено вживати такі продукти).

Розвиток інформаційних технологій та використання їх при вчиненні правочинів на практиці спричиняє розширення кола правочинів, які можуть вчинятися малолітніми особами, що спричиняє питання щодо їх віднесення до дрібних побутових, наприклад, за умови їх укладення через мережу Інтернет. Тому дане питання має бути уточнено на рівні законодавства. Зокрема, обґрунтованим вважаємо поділ малолітніх осіб на такі групи: від 0 до 6 років; від 6 до 10 років; від 10 до 14 років, де кожна з груп буде мати свій обсяг правомочностей та можливість вчиняти ті чи інші правочини з метою задовольнити побутові свої потреби особи (відповідно до віку особи) і які будуть відповідати фізичному, духовному чи соціальному розвитку (знов таки в межах відповідної вікової категорії).

References:

1. Kucher, V.O. (2005). Nikchemni pravochyny: *dysertatsiya na zdobuttya naukovoho stupenya kandydata yurydychnykh nauk* [Insignificant transactions: the dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences]. Lviv: Ivan Franko National University of Lviv. [in Ukrainian].
2. Kuzneczova, L.G., Shevchenko, Ya.N. (1968). *Grazhdansko-pravovoe polozhenye nesovershennoletnyh.* [Civil status of minors.]. Moscow: Yuridicheskaya literatura. [in Russian]

[1] Міщенко, М.В. (2015). Характеристика та види правочинів за участю малолітніх осіб. *Науковий вісник Ужгородського національного університету, 33, 1*, 140.

[2] Чорна, Ж.Л. (2010). Особливості дієздатності малолітніх і неповнолітніх осіб за цивільним законодавством України, Росії, Білорусі. *Університетські наукові записки,* 3, 62; Водоп'ян, Т.В. (2013). Особливості дієздатності малолітніх у цивільному праві України. *Часопис Національного університету «Острозька академія»,* 2. http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13vtvtpu.pdf (2020, травень, 20)

3. *Cyvilnyj kodeks Ukrayiny* [Civil Code of Ukraine], *2003*. (*Verkhovna Rada Ukrayiny*). *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (2020, May, 25). [in Ukrainian].
4. Davydova, I.V. (2018). *Pravochyny ta yikh nedijsnist v informacijnomu suspilstvi: teoriya i praktyka*. [Deeds and their invalidity in the information society: theory and practice.]. Odesa: Yury`dy`chna literatura, 210. [in Ukrainian].
5. Davydova, I.V. (2016). Do pytannya pro nedijsnist pravochyniv, vchynenykh bez dozvolu organu opiky ta pikluvannya [On the issue of invalidity of transactions committed without the permission of the body of guardianship and trusteeship]. *Chasopys cyvilistyky* [Journal of Civilization]*, 22*, 51–55. [in Ukrainian].
6. Davydova, I.V. (2016). *K voprosu o zashhyte prav y interesov detej pry zaklyuchenyy sdelok otnosytelno nedvyzhymogo imushhestva* [On the issue of protection of the rights and interests of children when concluding transactions regarding real estate]. Aktualni problemy zahystu prava vlasnosti [Actual problems of property rights protection: mater.]. Odessa: Feniks, 47-49. [in Russian]
7. Khatnyuk, N.S. (2002). Yurydychna pryroda nikchemnykh pravochyniv [Legal nature of insignificant transactions]. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2002_2_26> (2020, May, 15). [in Ukrainian].
8. Zaborovskyj, V.V. (2012). Deyaki problemni aspekty` vy`znannya pravochy`niv nedijsny`my`. [Some problematic aspects of invalidation of transactions]. *Visnyk Zaporizkoho nacionalnoho universytetu.* [Bulletin of Zaporizhia National University], *2*, 97. [in Ukrainian].
9. Rabinovych, P.M. (2008). *Osnovy zagalnoyi teoriyi prava ta derzhavy* [Fundamentals of the general theory of law and the state]. Lviv: Kraj, 16-17. [in Ukrainian].
10. Gusak, M., Danishevska, V., Popov, Yu. (2009). Nikchemni ta osporyuvani pravochyny: regulyuvannya za Cyvilnym kodeksom Ukrayiny [Insignificant and disputed transactions: regulation under the Civil Code of Ukraine]. *Pravo Ukrayiny`*. [Law of Ukraine], *6*, 115. [in Ukrainian].
11. Unified state register of court decisions (2012). *Rishennya Nizhynskoho miskrajonnoho sudu* [Decision of the Nizhyn City District Court]. 23.05.2012, <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24165985>. (2020, May, 22) [in Ukrainian].
12. Shershenevych, G.F. (1995). *Uchebny`k russkogo grazhdanskogo prava*. [Textbook of Russian civil law]. Miscow: SPARK. [in Russian]
13. Mishhenko, M.V. (2015). Kharakterystyka ta vydy pravochyniv za uchastyu malolitnikh osib [Characteristics and types of transactions involving minors]. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskoho nacionalnoho universytetu* [Scientific Bulletin of Uzhhorod National University]*, 33*, 1, 140. [in Ukrainian].
14. Chorna, Zh. L. (2010). Osoblyvosti diyezdatnosti malolitnikh i nepovnolitnikh osib za cyvilnym zakonodavstvom Ukrayiny, Rosiyi, Bilorusi [Features of legal capacity of minors under the civil legislation of Ukraine, Russia, Belarus]. *Universytetski naukovi zapysky* [University scientific notes]*, 3*, 62. [in Ukrainian].
15. Vodopyan, T. V. (2013). Osoblyvosti diyezdatnosti malolitnikh u cyvilnomu pravi Ukrayiny [Features of the legal capacity of minors in the civil law of Ukraine]. *Chasopys Nacionalnoho universytetu «Ostrozska akademiya.* [Journal of the National University "Ostroh Academy"]*, no. 2*. <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13vtvtpu.pdf> (2020, May, 20). [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.32

Yevheniia Hryhorova
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-5340-6176
National Academy of Internal Affairs, Ukraine

COOPERATION WITH NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND MASS MEDIA DURING INVESTIGATION OF CRIMES AGAINST ELECTORAL RIGHTS

Євгенія Григорова
Національна академія внутрішніх справ, Україна

ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ТА ЗМІ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВИБОРЧИХ ПРАВ

The article analyzed main forms of cooperation between investigative bodies and NGOs that monitor law and order during the election process and mass media. The expediency and importance of such cooperation for effective resolution of problems of investigation of crimes against electoral rights have been argued. The following directions of cooperation of mentioned subjects are defined: information exchange; involvement as specialists; planning and conducting joint actions and activities; joint implementation of scientific development, analytical research, preparation, and publication of reference methodological literature; mutual verification of accounting information; summarizing teamwork and developing directions for improving its forms.

Keywords: cooperation, crimes against electoral rights, investigation, non-governmental organizations, mass media.

У контексті розслідування виборчих злочинів налагодження ефективної взаємодії на етапі досудового розслідування відіграє вкрай важливу роль. Це зумовлено, по-перше, переважно латентним характером таких порушень, а відтак – ускладненнями, пов'язаними з дефіцитом необхідної на початковому етапі розслідування криміналістично значущої інформації; по-друге, під час розслідування таких злочинів часто необхідно застосовувати спеціальні знання щодо організації та проведення виборів; по-третє, така співпраця може позитивно вплинути на скорочення термінів розслідування, що є надзвичайно важливим, зважаючи на періодичність проведення виборів та обмаль часу. На сьогодні, в умовах значної інтенсифікації виборчих процесів в Україні та зростання кількості злочинних порушень виборчого законодавства уявляється недостатньо дослідженою специфіка взаємодії суб'єктів під час розслідування даних злочинів. І якщо особливості процесуальних форм взаємодії (між правоохоронними та виборчими органами) більшою мірою визначені в межах норм чинного законодавства, то напрями взаємодії з громадськими організаціями та ЗМІ залишаються недостатньо розкритими, відтак це й визначило мету представленої статті.

На наше переконання, налагодження ефективного співробітництва з громадськими організаціями, які здійснюють контроль за законністю проведення виборчих кампаній, є вкрай важливим напрямом взаємодії під час протидії виборчим порушенням. Основними завданнями згаданих організацій є спостереження за ходом виборчого процесу на всіх етапах його проведення, фіксація порушень та доведення до відома уповноважених осіб інформації про хід виборів в цілому. Останні виборчі перегони вкотре підтвердили вагомий внесок таких організацій у забезпечення справедливості і законності під час волевиявлення громадян. Значення взаємодії правоохоронних органів з цими організаціями важко переоцінити, адже крім підвищення ефективності діяльності щодо попередження, виявлення та розслідування виборчих порушень,

така співпраця сприяє зростанню рівня довіри громадян до правоохоронних органів та прозорості виборчої кампанії у цілому.

У контексті досліджуваного питання окремої уваги заслуговує діяльність громадянської мережі «Опора». Одним з напрямів діяльності даної організації є контроль за легітимністю проведення виборчих перегонів по всій території України та моніторинг порушень, що їх супроводжують. Минулого року під час двох турів президентських виборів організація залучила до непартійного громадського спостереження 3250 спостерігачів. Під час президентської виборчої кампанії та двох днів голосування вони зафіксували 1153 порушення. А під час парламентської виборчої кампанії – 1439, що було відображено на мапі порушень, представленій на сайті мережі[1].

Під час вивчення напрямів діяльності даної організації, ми виокремили декілька форм її взаємодії із правоохоронними органами, які безпосередньо можуть позитивно вплинути на протидію досліджуваним нами злочинам.

Першою з таких форм виявилось проведення спільних нарад та консультативних зустрічей представників «Опори» з поліцейськими. Метою цих засідань є, передусім, взаємне інформування щодо обов'язків кожного з суб'єктів взаємодії під час проведення виборів та розроблення моделі поведінки у разі виявлення порушень законодавства[2].

Крім того, представники «Опори» проводили численні навчання для правоохоронців. Так, під час двох виборчих кампаній 2019 року Громадянська мережа провела 115 тренінгів для понад 3 тис. правоохоронців, де поліцейським роз'яснювались основні засади виборчого законодавства, особливості організаційної структури виборчих органів, а також види відповідальності за порушення під час виборчих перегонів. Але виборчим періодом така співпраця не обмежується. У Львівському державному університеті внутрішніх справ вже після проведення вибрів було організовано першу школу виборчих комісарів, учасниками якої стали правоохоронці з 12 областей України. А у січні 2020 року на базі цього ж університету відкрилася навчально-практична аудиторія «Модельна виборча дільниця». Вона стала практичним майданчиком для відпрацювання поліцейськими навичок ефективного реагування, фіксації та збору доказової бази в умовах виборчого процесу[3].

Взаємодія з представниками мережі реалізується також під час подання ними заяв до правоохоронних органів[4]. Даний напрям діяльності є надзвичайно важливим у тому числі для виявлення та фіксації ознак виборчих злочинів. Представники «Опори» зазвичай обізнані щодо норм виборчого права, особливостей кваліфікації виборчих порушень тому часто володіють важливою криміналістично значущою інформацією, що має вагоме значення на початковому етапі розслідування та в подальшому може виступати частиною доказової бази у провадженні.

Співробітництво триває також і у контексті розроблення законопроекту, що передбачає забезпечення невідворотності покарань за виборчі злочини. Даний документ був розроблений спільними зусиллями МВС, Національної поліції та Громадянської мережі «Опора» за результатами довготривалих публічних і експертних дискусій, а також підтриманий колишнім Урядом та зареєстрований у минулому скликанні Верховної Ради з реєстраційним номером №8270. Наразі до тексту вносяться правки перед новою реєстрацією, що має відбутися незабаром. Прийняття даного законопроекту могло б значною мірою розширити можливості слідчих органів

[1] ОПОРА у 2019 році: наші невеличкі історії великого успіху. *Офіційний сайт Громадянської мережі ОПОРА.* <https://www.oporaua.org/report/vybory/19584-opora-u-2019-rotsi-nashi-nevelichki-istoriyi-velikogo-uspikhu> (2020, квітень, 16).

[2] На спільній нараді МВС, громадських організацій, Нацполіції узгодили механізм забезпечення публічної безпеки та законності виборів. *Мультимедійна платформа іномовлення України УКРІНФОРМ.* <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/2619434-avakov-obicae-kandidatam-u-prezidenti-zahist-ale-ne-preferencii.html> (2020, квітень, 16).

[3] ОПОРА у 2019 році: наші невеличкі історії великого успіху. *Офіційний сайт Громадянської мережі ОПОРА.* <https://www.oporaua.org/report/vybory/19584-opora-u-2019-rotsi-nashi-nevelichki-istoriyi-velikogo-uspikhu> (2020, квітень, 16).

[4] ОПОРА подала близько півсотні заяв у поліцію. *Офіційний сайт Громадянської мережі ОПОРА.* <https://www.oporaua.org/news/vybory/parlamentski-vybory/parlamentski-vybory-2019/18778-opora-podala-blizko-pivsotni-zaiav-u-politsiiu> (2020, квітень, 16).

на початковому етапі розслідування виборчих злочинів, а відтак, суттєво підвищити результативність та ефективність таких розслідувань.

Іншою найбільш впливовою громадською організацією, яка ще з 1994 року виконує функцію громадського моніторингу і контролю у виборчій сфері є Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України» (ВГО КВУ). Проведення широкомасштабної діяльності зі здійснення моніторингу виборів стало можливим завдяки розвитку регіональних відділень ВГО КВУ (близько 125 обласних, районних та міських відділень в усіх регіонах держави). Поряд зі створенням умов для забезпечення реалізації політичних прав громадян та реального народовладдя в Україні, одним із основних напрямів роботи організації є співробітництво із зацікавленими сторонами.

Примітно, що пріоритетним вектором спеціалізації ВГО КВУ є запобігання та протидія виборчим злочинам. У цьому напрямі організацією здійснюється чимало заходів, що можуть сприяти виявленню та фіксації ознак таких злочинів. Так, ВГО КВУ здійснює моніторинг ЗМІ на предмет висвітлення фактів політичної корупції, забезпечує функціонування «гарячої лінії» під час проведення всеукраїнських кампаній з виборів, а також громадських приймалень, куди виборці можуть звернутися у тому числі з інформацією про порушення їхніх прав, отримати допомогу у складанні заяви та зверненні до відповідних правоохоронних органів тощо. Крім того, ВГО КВУ також здійснює громадський контроль за діяльністю органів влади різних рівнів (у тому числі кандидатів на виборах у частині законності форм проведення ними агітаційної роботи). Серед напрямів діяльності організації також налагодження роботи мережі громадських навчальних пунктів із залученням юристів, економістів та інших фахівців (у т.ч. зарубіжних), з метою підвищення правових знань та правової культури серед своїх членів та громадян України; проведення лекцій, круглих столів, семінарів, виставок, консультацій із залученням представників громадськості, партій, рухів, органів державного управління, експертів з різних галузей діяльності суспільства, в т.ч. міжнародних; внесення пропозицій до органів державної влади і місцевого самоврядування (у тому числі щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення виборчого процесу)[1].

Ще один напрям використання можливостей співпраці з представниками громадськості пропонує О. І. Ромців. Розглядаючи форми взаємодії з ними правоохоронних органів, вчений наголошує, що вони можуть стати незамінними помічниками слідчому у формуванні громадської думки щодо конкретного кримінального провадження, унеможливлення його затягування та уникнення конкретними особами кримінальної відповідальності. Так, у випадках затягування, небажання незаанґажовано розглядати справу суддею або тиску з боку окремих посадових осіб, слідчий може залучити представників громадськості для проведення мітингів або зборів з метою висвітлення реальної проблеми з конкретного провадження. Це може стати тією важливою, а інколи і єдиною умовою розгляду справи із додержанням усіх вимог закону[2]. Вважаємо, що такий напрям співпраці цілком прийнятний у контексті розслідування деяких виборчих злочинів, адже, як свідчить практика, деякі розслідування набувають резонансного характеру та характеризуються значною протидією з боку зацікавлених можновладців.

Важливого значення під час розслідування виборчих злочинів набуває організація взаємодії зі ЗМІ. Їх не випадково називають четвертою гілкою влади в державі. Масова комунікація являє собою важливий соціальний та політичний інститут сучасного суспільства й у широких масштабах виконує функції ідеологічного та політичного впливу, підтримання соціальної спільності, організації, інформування, освіти та розваги[3].

Демократизація всіх сфер суспільства втілюється в тому числі у розширенні можливостей для ЗМІ у висвітленні подій та відсутністю цензури. Як засвідчують результати статистичних досліджень, ЗМІ є основним джерелом інформації про діяльність правоохоронних органів для переважної більшості населення[4]. Актуальним це є і у розрізі досліджуваної проблематики, адже

[1] Статут Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України». *Офіційний сайт ВГО «Комітет виборців України»*.< http://www.cvu.org.ua/page/about_cvu> (2020, квітень, 16).

[2] Ромців, О.І. (2016). *Особливості подолання протидії під час розслідування злочинів у сфері службової діяльності:* дисертація кандидата юридичних наук. Львів, 123.

[3]Ромців, О.І. (2016). *Особливості подолання протидії під час розслідування злочинів у сфері службової діяльності:* дисертація кандидата юридичних наук. Львів, 120.

[4]Головин, А.Ю., Дубонос, Е.С. (2001). Использование средств массовой информации в раскрытии и расследовании преступлений: учебное пособие. Тула: Тульский государственный университет, 43.

під час виборчих перегонів стрімко зростає кількість публікацій, репортажів, повідомлень, відеозаписів та іншої інформації в офіційних та неофіційних виданнях (на телебаченні, в мережі Інтернет), які викривають різного роду виборчі порушення. Така надзвичайна увага спільноти має неоднозначний вплив на ефективність розслідування виборчих злочинів. З одного боку, це сприяє виявленню нових фактів вчинення злочинів та додаткових джерел криміналістично значущої інформації, з іншого – зайвий розголос надає можливість зацікавленим особам протидіяти слідству або взагалі уникнути відповідальності.

Не зайвим тут буде згадати і про штучну «політизацію» (політизація – це надання чому-небудь, набуття чим-небудь політичного характеру, посилення зв'язку з політикою[1]) у ЗМІ окремих кримінальних проваджень про виборчі злочини. Метою такої політизації може бути як організація інформаційної кампанії із «виправдовування політично переслідуваних посадовців – кандидатів», так і реалізація технологій так званого «чорного піару» з боку політичних опонентів. Безумовно, це шкодить слідству та встановленню істини у провадженні в цілому.

З огляду на зазначене, питання адекватної взаємодії зі ЗМІ під час розслідування та подолання протидії розслідуванню виборчих злочинів набувають неабиякого значення. Низка науковців взагалі наполягають на регламентації обміну інформацією з пресою під час кримінального провадження та надання йому певних меж, зумовлених нормативно-правовими актами, слідчою таємницею та спеціальним дозволом уповноважених осіб[2]. Ми вважаємо такий підхід цілком виправданим з огляду на вивчення практики розслідування виборчих злочинів, оскільки у ЗМІ може з'явитися будь-яка інформація щодо обставин кримінальної події. З іншого боку, існує ризик перешкоджання реалізації права людини на захист та отримання інформації, відтак, на нашу думку, зміст інформації, що оприлюднюється, має бути підданий аналізу з боку відповідних фахівців.

Втім на сьогодні не викликає жодних сумнівів те, що існує об'єктивна необхідність у втіленні такої форми взаємодії зі ЗМІ, яка б дозволила з одного боку, реалізовувати право кожного громадянина на інформацію, а з іншого – не створювати перешкод розслідуванню і умов для уникнення покарання злочинцями. Тому ми пропонуємо наступні можливі форми взаємодії правоохоронців зі ЗМІ:

– організація регулярного інформування ЗМІ про кримінальні події на рівні прес-центрів у територіальних відділеннях МВС. При цьому важливо обирати найбільш сприятливий для цілей розслідування час, а також максимально утримуватися від передчасних коментарів, які можуть у подальшому бути спотворені окремими представниками ЗМІ;

– забезпечення функціонування власних ЗМІ (газет, журналів, Інтернет-видань) із висвітленням державної позиції щодо відповідних (резонансних) кримінальних проваджень. Відтак відомості, які будуть адресовані широкому колу громадськості, міститимуть лише допустимий максимум інформації про вчинений злочин та причетних осіб;

– надання пріоритету слідчому у законному порядку звертатись до державних ЗМІ із представленням державної позиції у конкретному кримінальному провадженні, виходячи з позицій дотримання вимог таємниці слідства, а також при висвітленні кримінальних подій у обов'язковому порядку погоджувати зі слідчим інформацію, що розголошується.

Окремо варто зупинитися на взаємодії з представниками міжнародних організацій, які останнім часом масштабно залучаються до моніторингу та контролю за дотриманням законності під час проведення виборів у нашій державі. Так, на спільній нараді членів ЦВК, Громадянської мережі «Опора», колегії МВС та керівництва Національної поліції, де узгоджувались механізми забезпечення публічної безпеки і законності виборів, Міністр внутрішніх справ Арсен Аваков заявив, що під час президентських виборів в Україну приїдуть близько тисячі спостерігачів Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Міністр зауважив, що МВС готове до тісної співпраці та забезпечення безпеки представників даної організації[3].

---

[1] Словник UA (2020). *Портал української мови та літератури*. <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=політизація> (2020, квітень, 16).

[2] Щур, Б.В. (2004). *Тактика усунення протидії розслідуванню злочинів, що вчиняються організованими групами*: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 65.

[3] МВС: під час виборів президента в Україні працюватимуть 850 спостерігачів ОБСЄ. *Радіо Свобода*. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-mvs-obse/29711961.html> (2020, квітень, 16).

Загалом під час президентських виборів до України прибуло 2485 офіційних спостерігачів від міжнародних організацій. Найбільша кількість від Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ – 997, Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) – 384, Світового конгресу українців – 249, Міжнародної неурядової організації «CANADEM» – 203; Парламентської асамблеї ОБСЄ – 124; Національного демократичного інституту міжнародних відносин США – 102[1].

Багаторічний досвід діяльності даних організацій щодо забезпечення захисту прав людини, зміцнення демократичних інститутів, забезпечення верховенства права, розвиток громадянського суспільства загалом та забезпечення проведення демократичних виборів зокрема є надзвичайно цінним для налагодження ефективної виборчої системи у нашій державі, у тому числі у контексті протистояння різного роду виборчим порушенням.

Крім спільних нарад, консультативних заходів, інформаційного обміну та інших форм взаємодії, звертає також увагу участь згаданих міжнародних організацій у виданні численних видань науково-методичного характеру: від схематичних алгоритмів[2] **до** ґрунтовних посібників[3]. Важливе значення для формування ефективної протидії виборчим порушенням мають також звіти даних організацій, що готуються за результатами проведеного моніторингу. У таких документах міститься інформація як про самі порушення, так і про їхні причини та шляхи подолання. Так, у підсумковому звіті Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) за результатами виборів Президента України у 2019 р., крім детального аналізу всіх етапів виборчої кампанії та виявлених порушень, міститься окремий розділ з рекомендаціями відповідним органам виконавчої влади. Зокрема, правоохоронним органам рекомендовано налагодити тісну співпрацю між поліцією та іншими установами з управління виборами, у тому числі щодо перенаправлення скарг до відповідного органу для забезпечення правового захисту осіб, які помилково подають скаргу до поліції не за юрисдикцією[4].

У звіті Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), представники якої також були активно залучені до спостереження за виборчим процесом в Україні, зазначається, що в цілому адміністрування виборів у день голосування здійснювалося професійно та без порушень. Найбільш вразливим до фальсифікацій вкотре став мажоритарний компонент паралельної виборчої системи – саме в округах були поширені випадки зловживань адміністративними ресурсами, підкупу виборців та порушень встановлених Законом правил здійснення передвиборчої агітації. При цьому, в якості одного зі шляхів подолання таких тенденцій пропонується переглянути законодавство на предмет невідповідностей між окремими нормативно-правовими актами та посилити санкції за порушення виборчого законодавства[5].

Висновки. За результатами проведеного дослідження можемо виокремити наступні основні форми взаємодії слідчих органів з громадськими організаціями та ЗМІ під час розслідування виборчих злочинів:

– інформаційний обмін (передумови вчинення злочинів; первинні дані про подію злочину та її учасників; надання інформації з баз даних, архівів тощо; надання документальних та інших носіїв доказової інформації);

– залучення в якості спеціалістів (взаємне консультування);

---

[1] ЦВК зареєструвала на другий тур 2,7 тис. міжнародних спостерігачів. *Газета «День».* <https://day.kyiv.ua/uk/news/150419-cvk-zareyestruvala-na-drugyy-tur-2-7-tysyach-mizhnarodnyh-sposterigachiv> (2020, квітень, 16).

[2] Дії поліцейського під час несення служби на позачергових виборах народних депутатів України: посібник. <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/07/IFES-Ukraine-Post-Presidential-Survey-Final-Presentation.pdf?> (2020, квітень, 16).

[3] Бондаренко, Б., Задоя, К., Калмиков, Д., Кириченко, Ю., Хавронюк, М., Шехавцов, Р. (2019). *Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів*. Київ: AK-Group, 122.

[4] Підсумковий звіт Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) за результатами виборів Президента України у 2019 р. *Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ».* <https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/FINAL-REPORT-Presidential-Elections-Ukraine-2019-UKR.pdf> (2020, квітень, 16).

[5] IFES Україна представили звіт за результатами виборів народних депутатів України. *Міжнародна фундація виборчих систем (IFES)*.<https://ifesukraine.org/ifes-ukrayina-predstavyla-zvit-za-rezultatamy-vyboriv-narodnyh-deputativ-ukrayiny/> (2020, квітень, 16).

– планування та проведення спільних дій та заходів (діяльність у складі координаційних центрів; проведення спільних нарад, заслуховувань, засідань, навчань, семінарів тощо);

– спільна реалізація наукових розробок, аналітичних досліджень, підготовка та видання довідково-методичної літератури;

– взаємне звірення облікової інформації;

– підведення підсумків спільної роботи та вироблення напрямів удосконалення її форм.

Очевидно, що запропонований перелік не вичерпує усіх напрямів співробітництва слідчих органів з громадськими організаціями та ЗМІ і може розширюватись та видозмінюватись залежно від особливостей компетенції суб'єктів, що взаємодіють, та завдань конкретного провадження.

References:

1. OPORA u 2019 roci: nashi nevelichki istorii velykoho uspihu [OPORA in 2019: our little success stories] (2019). *Ofitsiiniyi sait Gromadianskoi merezhi OPORA* [Official site of the OPORA Civic Network]. <https://www.oporaua.org/report/vybory/19584-opora-u-2019-rotsiashi-nevelichki-istoriyi-velikogo-uspikhu> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
2. Na spilnii naradi MVS, hromads'kih organizacii, Nacpolicii uzgodily mehanizm zabezpechennia publichnoi bezpeky ta zakonnosti vyboriv [At a joint meeting of the Ministry of Internal Affairs, non-governmental organizations, the National Police agreed a mechanism for ensuring public safety and legality of elections] (2019). *Multimedijna platforma inomovlennia Ukrainy UKRINFORM* [Multimedia Platform of Foreign Broadcasting of Ukraine UKRINFORM*]*. <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/2619434-avakov-obicae-kandidatam-u-prezidenti-zahist-ale-ne-preferencii.html> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
3. OPORA podala blyzko pivsotni zaiav u politsiiu [OPORA filed about 50 reports to the police] (2019). *Ofitsijnyj sait Gromadjans'koi merezhi OPORA* [Official site of the OPORA Civic Network]. <https://www.oporaua.org/news/vybory/parlamentski-vybory/parlamentski-vybory-2019/18778-opora-podala-blizko-pivsotni-zaiav-u-politsiiu> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
4. Statut Vseukrainskoi gromadskoi organizatsii «Komitet vybortsiv Ukrainy» [Charter of the All-Ukrainian Public Organization «Committee of Voters of Ukraine»]. *Ofitsijnyj sait VGO «Komitet vybortsiv Ukrainy»* [Official site of the APA «Committee of voters of Ukraine»]. <http://www.cvu.org.ua/page/about_cvu> (2020, April, 16). [in Ukrainian].
5. Romtsiv, O.I. (2016). *Osoblivosti podolannia protydii pid chas rozsliduvannia zlochyniv u sferi sluzhbovoi dijalnosti* [Features of overcoming the counteraction in investigation of crimes in the sphere of official activity: Extended abstract of candidate's thesis]. Lviv. [in Ukrainian].
6. Golovin, A.Ju., Dubonos, E.S. (2001). Ispol'zovanie sredstv massovoj informacii v raskrytii i rassledovanii prestuplenij: ucheb. posobie [Use of the media in the detection and investigation of crimes: study guide]. Tula: Tula University Publishing House. [in Russian].
7. SlovnykUA. *Portal ukrainskoi movi ta literaturi* [SlovnykUA. Ukrainian language and literature portal]. <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=політизація> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
8. Shhur, B.V. (2004). *Taktyka usunennia protidii rozsliduvanniu zlochyniv, shho vchyniajut'sia organizovanymi grupamy* [Tactics of counteraction to investigation of crimes committed by organized groups: extended abstract of candidate's thesis]. Kharkiv. [in Ukrainian].
9. MVS: pid chas vyboriv prezydenta v Ukraini pratsiuvatymut' 850 sposterigachiv OBSIE [MIA: 850 OSCE observers will work in Ukraine's presidential election] (2019). *Radio Svoboda* [Radio Svoboda]. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-mvs-obse/29711961.html> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
10. CVK zareiestruvala na drugyi tur 2,7 tys. mizhnarodnyh sposterigachiv [CEC registered 2,700 international observers for the second round]. *Gazeta den* [Newspaper «Den'»]. <https://day.kyiv.ua/uk/news/150419-cvk-zareyestruvala-na-drugyy-tur-2-7-tysyach-mizhnarodnyh-sposterigachiv> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
11. Dii politseiskogo pid chas nesennia sluzhby na pozachergovyh vyborah narodnyh deputativ Ukrainy: posibnik [Actions of a police officer while serving in the snap elections of the People's Deputies of Ukraine: guide]. *Mizhnarodna fundatsiia vyborchykh system (IFES)* [International Foundation for Electoral Systems (IFES)]. <ifesukraine.org › wp-content › uploads › 2019/07 › IFES-> (2020, April, 16) [in Ukrainian].
12. Bondarenko, B., Zadoia, K., Kalmykov, D., Kyrychenko, Yu., Khavroniuk, M., Shekhavtsov, R. (2019). *Vidpovidalnist za porushennia vyborchoho zakonodavstva:* posibnyk dlia chleniv vyborchykh komisii, politseiskykh, slidchykh ta suddiv [Responsibility for Election Law Violations: Guide for Election Commission Members, Police, Investigators and Judges]. Kyiv: «AK-Group». [in Ukrainian].
13. Pidsumkovyi zvit Yevropeiskoi merezhi orhanizatsii zi sposterezhennia za vyboramy (ENEMO) za rezultatamy vyboriv Prezydenta Ukrainy u 2019 r. [The final report of the European Network of Election Observation Organizations (ENEMO) following the 2019 presidential election in Ukraine] (2019). *Hromadskyi kholdynh «HRUPA VPLYVU»* [Public association «Impact Group»]. <https://www.vplyv.org.ua/wp-content/

uploads/2019/09/FINAL-REPORT-Presidential-Elections-Ukraine-2019-UKR.pdf> (2020, April, 16) [in Ukrainian].

14. IFES Ukraina predstavyly zvit za rezultatamy vyboriv narodnykh deputativ Ukrainy [IFES Ukraine presented a report on the election results of the People's Deputies of Ukraine] (2019). *Mizhnarodna fundatsiia vyborchykh system (IFES)* [International Foundation for Electoral Systems (IFES)]. <https://ifesukraine.org/ifes-ukrayina-predstavyla-zvit-za-rezultatamy-vyboriv-narodnyh-deputativ-ukrayiny/> (2020, April, 16) [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.33

Vladyslav Mykhailov
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-8405-5153
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine

PUBLIC CONTROL AS A METHOD OF PROVIDING LEGALITY AND DISCIPLINE IN THE ACTIVITIES OF THE PATROL POLICE

Владислав Михайлов
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Україна

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

The article is devoted to the characterization of public control, which is one of the important ways of ensuring lawfulness and discipline in the activities of patrol police units. The social conditionality of public control over patrol police activity as an important element of the National Police system of Ukraine has been clarified. Emphasis is placed on the purpose of public control, which is to optimize the patrol police, ensure strict compliance with the principles of law and discipline, respect for human and civil rights, eliminate existing differences and conflicts, outline prospects for further development of police activity. The concept and content of public control over police activity are defined and the subjects of such control are outlined, as well as a list of basic principles on which public activity in this field should be based. The ways of increasing the effectiveness of public control over patrol police activity in Ukrainian realities are suggested.

Keywords: control, public control, public, lawfulness, discipline, police, patrol police, forms of control, principles of control.

Вступ. Беручи до уваги те, що сучасні перетворення, які відбуваються в державі в цілому та в Міністерстві внутрішніх справ зокрема, мають чітку спрямованість на суспільство та громадянина, дотримання і захист прав якого поставлені на перше місце, аналізуючи питання про способи контролю за діяльністю поліції, не можна обійти увагою таку нову його форму, як громадський контроль.

Сама можливість здійснення контролю за діяльністю поліцейських передбачає їх підзвітність суспільству, що здатне погасити надмірність влади, яка народжує зловживання[1]. Слід констатувати, що сьогодні практично вся світова спільнота дійшла до усвідомлення непорушної істини, що визначає поліцію як організацію, яка служить для суспільства і на благо суспільства, а не навпаки[2].

В Україні сучасний рівень розвитку суспільства знаходиться на тій стадії, коли до діяльності поліцейських підрозділів (за всіма її напрямками) стали пред'являтися дійсно підвищені вимоги.

Адекватне і своєчасне реагування українських органів правопорядку на критичні зауваження та раціональні пропозиції, висловлювані суспільством в цілому і громадянами зокрема, сприяє не тільки виправленню помилок і попередженню їх небажаних наслідків, а й зміцненню законності, службової дисципліни, підвищенню рівня відповідальності.

Саме рівень довіри громадян на сьогодні є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Більше того, це перший і основний на сьогодні критерій

[1] Возможен ли народный контроль над полицией (2011). *Интернет-журнал «Новая политика»*. <http://www.novopol.ru>.

[2] Воронов, А.М., Кожуханов, Н.М. (2005). Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. *Российский следователь, 8.* <https://center-bereg.ru/m3826.html>.

оцінки ефективності роботи патрульної поліції, а відтак науковий інтерес до подібного дослідження має очевидне практичне значення, оскільки за результатами такого аналізу генеруються нові знання, із яких можна витягти корисні уроки на майбутнє, визначити ключові напрямки проведення поліцейських реформ. Також можна передбачити проблеми, які можуть виникнути при реалізації поставлених завдань, розробити більш повну методологію розвитку правоохоронної системи, провести вчасні коректування вже розроблених програм реформування поліцейських підрозділів.

Стан дослідження проблеми. Попри значну кількість виконаних вченими досліджень проблем забезпечення законності та дисципліни в діяльності різних поліцейських підрозділів (варто згадати роботи В.Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, Т.О. Гуржія, С.Ф. Денисюка, Р. А. Калюжного, О. Ф. Кобзаря, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, Т. П. Мінки, О.М. Музичука, Р.В. Миронюка, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, О. І. Остапенка, Д. В. Приймаченка, А. О. Собакаря, О.С. Юніна та ін. вчених), громадський контроль та форми його здійснення в них розглядаються однобічно, безсистемно, переважно активізуючись після резонансних порушень з боку працівників патрульної поліції.

Водночас, саме громадський контроль має значні можливості для оптимізації діяльність роботи патрульної поліції, забезпечення неухильного дотримання її працівниками принципів законності та дисципліни, дотримання прав людини і громадянина, усунення наявних розбіжностей та колізій, окреслення перспектив подальшого розвитку поліцейської діяльності.

Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та її **мета**, що полягає у необхідності з'ясування сутності, змісту та особливостей громадського контролю як одного із важливих способів забезпечення законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції, а також підвищення її ефективності в українських реаліях сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадськість усі роки не була осторонь проблеми дотримання законності та дисципліни в діяльності української поліції, й така робота велась в цьому напрямку ще з середини 2000-х і врешті-решт привела до обмеженого успіху. Зокрема, у пункті 3 статті 11 Закону України «Про Національну поліцію» позначено, що «рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції». Разом з тим, реальні показники далекі від бажаних. Згідно з результатами оцінювання Харківського інституту стратегічних досліджень у 2018 році (19 500 респондентів), довіра до поліції становила 30,4%. Дослідження Соціологічної групи «Рейтинг», проведене 19-22 жовтня 2019 року (2500 респондентів), показало рівень довіри поліції 32%.

Основними принципами проведення оцінювання є об'єктивність опрацювання інформації про роботу органів і підрозділів Національної поліції, системність оцінювання якості їхньої роботи[1]. Важливим кроком в цьому напрямі стало схвалення Урядом 7 лютого 2018 року Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України, який містить базові правила щодо залучення незалежних соціологічних організацій до оцінки довіри, визначення періодичності тощо. В частині індикаторів (перемінні, які мають щороку повторюватись з метою відстеження динаміки за конкретно-визначений період) оцінки названий порядок відсилає до підзаконного акту, яким на сьогодні є наказ МВС України від 9 листопада 2018 р. № 900, що визначає індикатори, за якими здійснюється проведення оцінки, зокрема: стан злочинності; результативність діяльності органів і недоліки поліцейської діяльності; довіра до поліції та стосунки з населенням[2]. Таким чином нарешті зроблено крок до запровадження нової системи оцінки, водночас варто сказати, що необхідно зробити ще низку заходів для становлення цієї системи, аби вона не перетворилася на профанацію.

Цілком очевидно, що громадська думка в питанні оцінки і контролю за діяльністю поліції в рамках нових перетворень має не тільки наукове, але більшою мірою практичне значення,

[1] *Постанова про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції 2018* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF#n10>.

[2] *Наказ про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України 2018* (Міністерство внутрішніх справ України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1358-18>.

особливо в аспекті забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави від протиправних та інших злочинних посягань.

В цілому, багаторічний соціологічний моніторинг (2004 – 2019 роки) у сфері прав людини, дозволяє мати чітку картину того, яка кількість громадян щорічно стають потерпілими від порушень з боку поліції. Ця цифра змінювалася протягом двох десятиліть і в 2018 році становила 1,7% населення. І хоча відсоток здається незначним, на практиці, це сотні тисяч українців з різних регіонів, які мали негативний досвід правопорушень з боку поліцейських. Так, згідно зі звітом, протягом останніх 12-ти місяців працівники поліції навмисно завдали побоїв, страждань чи катувань 19% українців. Також 18% опитаних вказали, що з насильством з боку поліції стикалися їхні родичі, друзі і знайомі. Крім того, згідно з дослідженням, у 26% опитаних у 2019 році виникала ситуація, в якій працівники поліції порушували їхні права, права їхніх близьких або недостатньо добре виконували свою роботу[1].

Одним із дієвих способів протидії названим ганебним явищам є громадський контроль, що розглядається як важлива форма реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування[2]. Тобто, громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань.

Соціальний аспект громадського контролю у з'ясуванні його сутності є ключовим, адже, слушно наголошує О.М. Музичук про те, що такий контроль є одним із видів соціального контролю, що здійснюється об'єднанням громадян та самими громадянами, є формою реалізації демократії і залучення населення до управління суспільством і державою[3].

Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення[4]. Крім того, на думку вчених, завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки[5].

Отже, громадський контроль є властивістю громадянського суспільства і виступає в якості однієї з його основних функцій. За допомогою громадського контролю формуються стандарти правомірної діяльності як самого суспільства, так і окремих його індивідів, груп та інститутів, в тому числі й патрульної поліції. При цьому ознаки громадського контролю полягають в тому, що він: виступає в якості форми управління суспільством і окремими його інститутами; являє собою важливий засіб забезпечення балансу інтересів різних соціальних груп і недопущення конфліктів даних інтересів; є методом координації і об'єднання зусиль суспільства для вирішення невідкладних завдань; виступає в якості гаранта виконання соціальних норм, оскільки дозволяє виявити порушників і розробити механізм залучення їх до громадської відповідальності, починаючи з громадського осуду і закінчуючи правовою відповідальністю, яка може виразитися в застосуванні до правопорушників заходів примусового характеру (наприклад, за підсумками розгляду звернень громадян в органи державної влади та місцевого самоврядування); допомагає виявити факти грубих, систематичних, масових порушень прав людини.

---

[1] Это «доверие» к полиции сломалось. Несите другое. *Украинская правда*. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/02/18/7240864/>.

[2] Іжа, М. (2012). Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*, *4(12),* 75.

[3] Музичук, О.М. (2010). Проблеми класифікації контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Право і безпека, 2 (35).* <http:// www.nbuv.gov. ua/portal/soc_gum/Pib/2010_3/PB-3/PB-3_18.pdf>.

[4] Іжа, М. (2012). Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*, *4(12),* 75.

[5] Ярмакі, Х.П. (2014). Громадський контроль в Україні. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави:* матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції (4 квітня 2014 р.). Одеса: ОДУВС, 15-16.

З урахуванням викладеного громадський контроль за діяльністю патрульної поліції слід розуміти як визначену законом діяльність представників громадськості (як індивідуальних, так і колективних суб'єктів), спрямовану на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю виконання завдань патрульними підрозділами Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги[1].

Відповідно до чинного законодавства, а зокрема розділу VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліції», нормативно визначено такі форми публічного контролю за діяльністю поліції: отримання і оприлюднення звіту про поліцейську діяльність; контроль за діяльністю керівника поліції і прийняття резолюції недовіри йому; взаємодія між керівниками територіальних органів поліції і представниками органів місцевого самоврядування; залучення громадськості до розгляду скарг на дії або бездіяльність поліцейських тощо.

Слід зазначити, що з числа різноманітних форм публічного контролю за діяльністю поліції в зарубіжних країнах найбільш ефективною є активна участь громадськості у взаємодії з поліцією, спрямованої на прийняття ряду превентивних заходів, спрямованих на недопущення (мінімізації) порушень публічного порядку, і ліквідації наслідків таких порушень, особливо на місцевому рівні, зокрема: прийняття участі в патрулюванні адміністративно-територіальних одиниць (вулиць, парків, скверів, спортивних, музичних та інших розважальних арен, об'єктів громадського транспорту); участь в проведенні спільних нарад з представниками територіальних громад; участь в охороні публічного порядку в разі посиленого варіанту несення служби поліцією. Тут слід зазначити, що таке залучення громадськості до спільної діяльності з поліцією відбувається в переважній більшості з ініціативи громадян, і тільки у винятковому випадку, наприклад при ліквідації наслідків стихійного лиха, з ініціативи поліції або органів публічної влади.

На жаль, у чинному законодавстві, а зокрема розділі VIII «Громадський контроль за діяльністю поліції» Закону України «Про Національну поліцію», такі форми взаємодії громадськості і поліції не знайшли свого нормативного закріплення, і мабуть цьому є причина, пов'язана з тим, що багаторічна практика залучення громадськості до участі в діяльності тодішньої міліції зводилася до примусового залучення громадян у ролі народних дружинників до охорони публічного порядку, останнім часом не мала своєї ефективності[2].

Поліцейська реформа привнесла нові форми громадського контролю за діяльністю поліції. Частиною нових його форм та одним із найважливіших елементів підвищення прозорості її діяльності є створення різного роду комісій, до яких обов'язково залучаються представники громадськості і які безпосередньо мають можливість впливу на кадрову політику в Національній поліції. Однойменний закон вперше в історії вітчизняних органів правопорядку передбачив можливість постійної широкої участі громадськості через поліцейські комісії у вирішенні важливих питань набору поліцейських та встановлення пріоритетів діяльності для територіальних органів поліції[3].

Діяльність поліцейських комісій врегульована як положеннями Закону України «Про Національну поліцію», так і підзаконними нормативно-правовими актами. Зокрема, відповідні положення містяться: у статтях 51-55 та 86 Закону «Про Національну поліцію»[4]; у Порядку діяльності поліцейських комісій[5], а також Типовому порядку проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади[6], затверджених Наказом МВС України від 25.12.2015 р.

---

[1] Поклад, О.В. (2016). Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство, 2,* 144.

[2] Миронюк, Р.В. (2018). Міжнародні стандарти громадського контролю за діяльністю поліції. *Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції:* матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Дніпро, 30 жовт. 2018 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 161.

[3] Банчук, О. (ред.) (2017). *Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця*: практичний посібник. Київ: Москаленко О.М., 4.

[4] *Закон про Національну поліцію 2015* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України, 40-41*, 379.

[5] *Наказ про Порядок діяльності поліцейських комісій 2015* (Міністерство внутрішніх справ України). *Офіційний вісник України*, *2016, 6,* 320.

[6] *Наказ про Типовий порядок проведення конкурсу на службу до поліції та/або зайняття вакантної посади 2015* (Міністерство внутрішніх справ України). *Офіційний вісник України,* 2016, 6, 320.

№ 1631. Цими нормативно-правовими актами врегульовано порядок залучення комісій до вирішення кадрових питань у поліції, підстави для формування комісій, питання організаційного забезпечення їхньої роботи тощо. Водночас існує низка прогалин та колізій в актах законодавства, які регулюють діяльність поліцейських комісій. Згідно із Законом у структурі органів Національної поліції утворюються постійні поліцейські комісії, покликані забезпечити прозорість набору (конкурс) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції.

Основними повноваженнями поліцейських комісій, визначеними в частині 4 статті 51 Закону України «Про Національну поліцію», є: 1) проведення відбору (конкурсу) на службу в органи (заклади, установи) поліції, крім прийому на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських; 2) проведення конкурсу для призначення на вакантну посаду. Закон передбачає також неосновні або додаткові повноваження поліцейських комісій, до яких можна зарахувати встановлення пріоритетів для поліції та територіальних органів поліції (частина 2 статті 86), які в нинішніх умовах потребують додаткового врегулювання, насамперед в частині впровадження на практиці положень зазначеного закону щодо встановлення комісіями пріоритетів діяльності для територіальних органів поліції.

Отже, громадський контроль за діяльністю поліції крім відповідного нормативного забезпечення має будуватися на певних принципах, до яких слід віднести: принцип верховенства права, змістом якого є визнання права вищою суспільною цінністю, вимога здійснення контролю виключно у правовому полі держави; принцип законності, тобто імператив регламентації процедури та компетенції контролюючих органів; принцип позапартійності, тобто унеможливлення впливу політичних сил на його здійснення; принцип демократизму, що передбачає залучення широких верств населення до процесу контролю; принцип гласності та демократичної підзвітності, що містить заборону визнавати результати контролю секретними та приховувати їх від громадськості; принцип прозорої діяльності контролюючих суб'єктів.

До системи суб'єктів громадського контролю за діяльністю Національної поліції України слід віднести виключно ті елементи суспільної системи, які існують поза державою: утворення (інститути) громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування, громаду, громадські (суспільні) організації, органи самоорганізації населення, засоби масової інформації, громадяни.

Висновок. Таким чином, громадський контроль виступає в якості дієвого інструменту забезпечення належного стану підтримання законності та дисципліни в діяльності патрульної поліції, дотримання відкритості та гласності в роботі її працівників, подолання неприйнятної для суспільства системи звітності за показниками, підвищення ефективності якого вбачається за рахунок:

– чіткого нормативного закріплення процедури співбесіди кандидата на посаду працівника патрульної поліції шляхом з'ясування рівня його професійних, морально-ділових, управлінсько-організаторських компетенцій;

– законодавчого визначення обмежених термінів оприлюднення результатів кожного етапу випробування під час конкурсу на посаду працівника патрульної поліції та можливості присутності під час проведення конкурсу представників громадськості;

– законодавчого наділення атестаційних комісій повноваженнями щодо підготовки висновків про невідповідність поліцейського займаній посаді;

– залучення громадськості до вироблення та належного законодавчого закріплення переліку критеріїв оцінювання ефективності діяльності патрульної поліції, що мають бути як загальними (наприклад, врахування виключно громадської думки), так і спеціальними (враховувати специфіку виконання патрульними поліцейськими оперативно-службових завдань в типових та екстремальних ситуаціях). Необхідність розмежування таких критеріїв на групи зумовлено тим, що рівень довіри населення є суб'єктивним критерієм оцінювання ефективності діяльності поліції, а відтак не може бути єдиним під час моніторингу стану оперативно-службової діяльності її патрульних підрозділів;

– належного інформаційного забезпечення роботи поліцейських комісій тощо.

Громадський контроль за діяльністю патрульної поліції є набором правових інструментів і засобів моніторингу та оцінки законності виконання покладених на патрульну поліцію функцій. Громадський контроль є найвищим проявом демократичності та правосвідомості суспільства, адже

самі громадяни за допомогою правових засобів впливу не дають працівникам патрульної поліції виходити за встановлені законом межі.

References:

1. Banchuk, O. (ed.) (2017). *Hromadskist i orhany pravoporiadku: kontrol, monitorynh, spivpratsia:* praktychnyi posibnyk [Public and law enforcement agencies: control, monitoring, cooperation: a practical guide]. Kyiv: FOP Moskalenko O.M. [in Ukrainian].
2. Vozmozhen li narodnyj kontrol' nad policiej [Is People's Control Over the Police Possible?] (2011). *Internet-zhurnal «Novaja politika»* [Newspaper Online Magazine]. <http://www.novopol.ru>. [in Russian].
3. Voronov, A.M., Kozhuhanov, N.M. (2005). Obshhestvennoe mnenie kak kriterij ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti organov vnutrennih del po obespecheniju obshhestvennoj bezopasnosti [Public opinion as a criterion for evaluating the effectiveness of the activities of internal affairs bodies in ensuring public safety]. *Rossijskij sledovatel'* [Russian investigator], *no. 8.* <https://center-bereg.ru/m3826.html>. [in Russian].
4. *Zakon pro Natsionalnu politsiiu 2015* [Law on the National Police] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], 40-41, 379. [in Ukrainian].
5. Izha, M. (2012). Hromadskyi kontrol v systemi publichnoho upravlinnia yak efektyvnyi instrument ekspertyzy derzhavno-upravlinskykh rishen [Public control in the system of public administration as an effective tool for the examination of public administration decisions]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice], *no. 4(12),* 75. [in Ukrainian].
6. Myroniuk, R.V. (2018). Mizhnarodni standarty hromadskoho kontroliu za diialnistiu politsii [International standards of public control over police activities]. *Pravovi ta orhanizatsiini zasady zabezpechennia derzhavoiu pravookhoronnoi funktsii*: materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (Dnipro, 30 zhovt. 2018 r.) [Legal and organizational principles of state enforcement of the law enforcement function: materials of the All-Ukrainian scientific-practical conference (Dnipro, October 30, 2018)]. Dnipro: Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav, 161. [in Ukrainian].
7. Muzychuk, O.M. (2010). Problemy klasyfikatsii kontroliu za diialnistiu pravookhoronnykh orhaniv v Ukraini [Problems of classification of control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine]. *Pravo i bezpeka* [Law and security], *no. 2 (35).* <http://www.nbuv.gov. ua/portal/soc_gum/Pib/2010_3/PB-3/PB-3_18.pdf>. [in Ukrainian].
8. *Nakaz pro vstanovlennia indykatoriv, za yakymy zdiisniuietsia provedennia otsinky rivnia doviry naselennia do Natsionalnoi politsii Ukrainy 2018* [Order on the establishment of indicators for assessing the level of public confidence in the National Police of Ukraine] (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy) [(Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1358-18>. [in Ukrainian].
9. *Nakaz pro Poriadok diialnosti politseiskykh komisii 2015* [Order on the Procedure for the Activities of Police Commissions] (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy) [(Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 2016, 6, 320. [in Ukrainian].
10. *Nakaz pro Typovyi poriadok provedennia konkursu na sluzhbu do politsii ta/abo zainiattia vakantnoi posady 2015* (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy) [(Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 2016, 6, 320. [in Ukrainian].
11. Poklad, O.V. (2016). Poniattia ta zmist hromadskoho kontroliu za diialnistiu politsii v Ukraini [The concept and content of public control over the activities of the police in Ukraine]. *Pravo i suspilstvo* [Law and society], *no. 2,* 144. [in Ukrainian].
12. *Postanova pro zatverdzhennia Poriadku provedennia otsinky rivnia doviry naselennia do Natsionalnoi politsii 2018* [Resolution on approval of the Procedure for assessing the level of public confidence in the National Police] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF#n10>. [in Ukrainian].
13. Jeto «doverie» k policii slomalos'. Nesite drugoe [This "trust" in the police has broken. Carry another]. *Ukrainskaja pravda* [Ukrainian truth]. <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2020/02/18/7240864/>. [in Russian].
14. Yarmaki, Kh.P. (2014). Hromadskyi kontrol v Ukraini [Public control in Ukraine]. *Rol ta mistse OVS u rozbudovi demokratychnoi pravovoi derzhavy:* materialy VI Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii (4 kvitnia 2014 r.) [The role and place of police in building a democratic state governed by the rule of law: materials of the VI International Scientific and Practical Conference (April 4, 2014)]. Odesa: ODUVS,15-16. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.34

Maryna Kleiman
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-9760-3873
Odesa State University of Internal Affairs, Ukraine

THE FEATURES OF PRIVATE DETECTIVE (SEARCH) ACTIVITY

Марина Клейман
Одеський державний університет внутрішніх справ, Україна

ОЗНАКИ ПРИВАТНОЇ ДЕТЕКТИВНОЇ (РОЗШУКОВОЇ) ДІЯЛЬНОСТІ

It is investigated that the main features of private detective (search) activity are: activity of separate professionally trained persons and their associations; carrying out activities on a legislative basis (in accordance with the principles of domestic legislation in those areas in which private detectives work); directing activities to ensure the legal rights and interests of individuals and legal entities; engaging in private detective (search) activities with the permission of the licensing authority; carrying out business activities, on a paid contractual basis; operation in accordance with the concluded agreement between the subjects of private detective (search) activity and customers (clients); the subject of the contract is to provide the customer with a wide range of comprehensive information.

Keywords: private detective (search) activity, concept and features, private detectives, legislative activity, business, licensing.

Постановка проблеми. Визначення ознак того чи іншого поняття дозволяє зафіксувати його істотні, суттєві, невід'ємні властивості. У широкому розумінні поняття закріплюють загальні ознаки загальних предметів і явищ, у вузькому – ознаки предметів чи/або явищ, які відносяться до певної сфери суспільних відносин. Зміст поняття тісно пов'язаний з його ознаками, за якими здійснюється його визначення. Визначення ознак поняття, його змісту та обсягу забезпечує дієвість наукового дослідження та вироблення пропозицій щодо удосконалення відповідної практичної діяльності.

Поняття та ознаки приватної детективної (розшукової) діяльності активно розглядається як науковцями, так і законодавцем, про що свідчить наявність більше десяти законопроектів, розробленими в основному народними депутатами. Аналіз наукових визначень показує різні підходи до такого визначення, основними ознаками вказаної дефініції називаються: суб'єктний склад (приватні детективи та їх об'єднання), платна договірна основа (підприємництво), захист законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Не має особливих суперечностей між доктринальними визначеннями та тими, що містяться в законопроектах, мова йде лише про більш широке чи вузьке розуміння такої діяльності, визначення тих чи інших її ознак як основних. Вважаємо недоліком наведених дефініцій відсутність чіткої вказівки на відповідність приватної детективної (розшукової) діяльності законодавчим засадам та законодавчим вимогам, окрім того варто було б вказувати на надання дозволу на зайняття такої діяльності уповноваженим органом.

Стан дослідження. Різнобічні аспекти приватної детективної (розшукової) діяльності досліджують вітчизняні та зарубіжні дослідники: І. Беззуб, Е. Бекірова, А. Волинська, В. Горовенко, Ю. Орел, А. Юрченко та інші. Однак у комплексному вигляді ознаки приватної детективної (розшукової) діяльності науковцями не розглядаються, що актуалізує предмет дослідження.

Метою статті є комплексне з'ясування та визначення основних ознак приватної детективної (розшукової) діяльності.

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні приватна детективна (розшукова) діяльність є діяльністю приватних детективів та їх об'єднань із забезпечення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб відповідно до законодавчо визначених засад та вимог за дозволом уповноваженого органу на платній договірній основі, та така, що здійснюється

за договором про детективні послуги, предметом якого є надання замовникові інформації з розшуку людей та майна, його бізнес-інтересів, захисту в досудовому та судовому порядку. Розглянемо ознаки приватної детективної (розшукової) діяльності приймаючи до уваги, що одним із визначень «ознака» Великий тлумачний словник сучасної української мови наводить – рису, властивість, особливість кого, чого-небудь; те, що вказує на що-небудь, свідчить про що-небудь; показник, свідчення[1].

До ознак приватної детективної (розшукової) діяльності віднесемо:

1) діяльність окремих спеціально професійно підготовлених осіб та їх об'єднань;

2) здійснення діяльності на законодавчій основі (водночас і відповідно до спеціального закону і відповідно до засад вітчизняного законодавства у тих сферах, в яких працюють приватні детективи);

3) спрямування діяльності на забезпечення законних прав і інтересів фізичних та юридичних осіб;

4) зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю за дозволом уповноваженого органу;

5) здійснення підприємницької діяльності, ознакою якою є її платна договірна основа;

6) її здійснення відповідно до укладеного договору між суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності та замовниками (клієнтами);

7) предметом договору є надання замовникові широкого кола різнобічної інформації. Розглянемо наведені ознаки більш детально.

I. Зазначеною діяльністю повинні займатися спеціально підготовлені фахівці – приватні детективи. У цьому питанні суперечності між науковцями і розробниками законопроектів не має, про те є окремі дискусії щодо юридичної освіти чи будь-якої іншої вищої, а також щодо певного стажу та перепідготовки. Науковці не завжди погоджуються із необхідністю наявності саме юридичної освіти та спеціальної практики. До таких поглядів віднесемо висловлювання А. Юрченко та А. Усенко, які вказують, що вимога вищої юридичної освіти є недоречною, оскільки для успішного надання детективних послуг юридична освіта зовсім не обов'язкова. Детективна діяльність має більше спільного з оперативно-розшуковою роботою, ніж зі слідчою, а працівники оперативних підрозділів в Україні, як правило, вищої юридичної освіти не мають[2]. Ю. Орел відмічає також таке: на сьогодні деякі навчальні заклади, зокрема Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність», спеціалізації «Приватна детективна діяльність», «Безпека підприємства», які за задумом суб'єктів надання освітніх послуг мають право на зайняття приватною детективною діяльністю. Однак ця спеціальність не відноситься до юридичної, а низка юридичних дисциплін, які викладаються, є значно меншими, як і отримання навичок та знань майбутніми приватними детективами. Науковець робить слушний висновок, що спеціальна фахова детективна підготовка не потрібна тим, хто вже має юридичну освіту[3].

Вважаємо вимогу щодо обов'язковості юридичної освіти цілком доцільною. Зазначена діяльність повинна здійснюватись чітко і відповідно до законодавчих положень, знання вітчизняного законодавства є обов'язковим для приватного детектива. Підкреслимо, що вища юридична освіта забезпечить більшу ефективність діяльності приватних детективів, тісно пов'язана з необхідністю дотримуватись правових норм, не порушення законодавчих вимог щодо, зокрема, стеження за особою, розшук фактів для судового розслідування, доказування неправомірності використання торгівельної марки тощо.

II. Щодо здійснення на законодавчій основі приватної детективної (розшукової) діяльності, то вкажемо, що на сьогодні спеціального закону не прийнято, однак це не означає, що приватні детективи не мають законодавчого орієнтиру і їх діяльність є такою на власний розсуд. Наведемо такі приклади. Обов'язковим для приватних детективів є знання та дотримання норм Цивільного кодексу

[1] Бусел, В.Т. (2004). *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. Київ: Ірпінь, 665.

[2] Юрченко, А.О., Усенко, А.О. (2018). Проблеми легалізації інституту приватної детективної діяльності в Україні. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика), 3-4 (12–13),* 133.

[3] Орел, Ю.В. Деякі питання правового статусу приватного детектива. <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/1623/1/30.pdf>.

України при укладені договору про надання детективних послуг; Господарського кодексу України вразі зайняття детективною діяльністю, яка за своїм змістом є підприємницькою; Кримінального кодексу України під час розшуку зниклої особи; фінансового законодавства, якщо йде мова про перевірку підрозділу юридичної особи з питання приховування частину свого прибутку; процесуального законодавства у випадку пошуку фактів для підтвердження позову та ін.

III. Зазначена діяльність повинна бути спрямована на забезпечення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, тобто може характеризуватися як правоохоронна. О.Скакун законний інтерес (інтерес, охоронюваний законом) визначає як простий юридичний дозвіл, що закріплений у законі або випливає із його змісту та виражається у можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а іноді звертатися про захист до компетентних державних органів або громадських організацій – з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним. До їх ознак вчена відносить: 1) правову природу, що укладена в юридичному дозволі (можливості) та відповідає принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом; 2) спрямування на задоволення потреб, що не суперечать суспільним відносинам: 3) вираження у можливості суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом; 4) передбачення можливості у деяких випадках звертатися по захист до компетентних державних органів або громадських організацій. відсутність обов'язку, який би відповідав йому та який би задовольняв його (на відміну від суб'єктивного права[1]. Законними правами та інтересами фізичних та юридичних осіб, є ті, що встановлені українським законодавством, вони конкретизуються відповідно до сфери суспільного розвитку чи галузі діяльності.

Зокрема відповідно до Конституції України громадяни мають широке коло прав, серед яких, право на життя, право на охорону здоров'я, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на свободу та особисту недоторканність, право на недоторканність особистого і сімейного життя, право на повагу до гідності та честі, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на недоторканність житла, право на вільний вибір місця проживання та на свободу пересування, право на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості[2].

Інші матеріальні та особисті немайнові права особи закріплені іншими законами України, так Цивільний кодекс України встановлює право фізичної особи на здійснення підприємницької діяльності (ст.50), спростування недостовірної інформації щодо неї (ст.277), особисту недоторканість (ст.289), донорство (ст.290), недоторканість ділової репутації (ст.299), особисті папери (ст.303), приватну власність (ст.325), інтелектуальну власність (ст. 418), укладання договору (ст.628), спадкування (ст. 1223) та інші[3].

Відповідно до Цивільного процесуального кодексу України фізична особа має право на звернення до суду за захистом (ст.4), на перегляд справи та оскарження судового рішення (ст.17), ознайомлюватися з матеріалами судової справи, подавати докази, заяви та клопотання, користуватися іншими процесуальними правами (ст.43), відмовитися від позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, подати зустрічний позов (ст.49) та інші права[4]. Захист зазначених та інших законних прав та інтересів фізичної особи здійснюють приватні детективи у разі укладення договору про надання таких послуг із замовниками.

В.Горовенко називає такі ознаки недержавної правоохоронної діяльності приватних детективів і охоронних організацій: а) охоронні і розшукові послуги надаються заінтересованими особами на оплатній основі за допомогою юридичних засобів; б) застосовувані засоби юридичного впливу повинні відповідати приписам законів або інших правових актів; в) приватна розшукова і охоронна діяльність реалізується в установленому законом порядку із дотриманням певних процедур для забезпечення реалізації і захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних

[1] Скакун, О.Ф. *Теорія держави і права.* <https://pidruchniki.com/1378122543144/pravo/zakonniy_interes_yogo_spivvidnoshennya_subyektivnim_pravom_yuridichnim_obovyazkom>.
[2] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. <http://.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
[3] *Цивільний кодекс України 2003* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
[4] *Цивільний процесуальний кодекс України 2004* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n6402>.

осіб; г) діяльність розшукових і охоронних організацій забезпечується не державним примусом, а засобами відповідальності, що випливають з цивільно-правових зобов'язань сторін за договором; д) діяльність розшукових і охоронних організацій не повинна порушувати права і законні інтереси фізичних та юридичних осіб[1].

IV. Зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю за дозволом уповноваженого органу. Ліцензування є засобом державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямоване на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів[2]. Ліцензування певних видів господарської діяльності науковці вважають за доцільне розглядати у декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності[3].

Щодо приватної детективної діяльності, то зауважимо, що у спеціальному Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2.03.2015 р. № 222-VIII, такого виду діяльності не наводиться. Однак про необхідність отримання дозволу на таку діяльність вказується і у відповідних законопроектах і у наукових працях.

V. Приватна детективна (розшукова) діяльність є підприємницькою. Законодавчо підприємництво визначено як самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку[4]. Такі її ознаки як самостійність щодо визначення напрямів своєї діяльності, розпорядження майном, систематичність, ініціативність, легальність, діяльність на власний ризик, отримання прибутку є притаманними також приватній детективній (розшуковій) діяльності. Окрім того, приватні детективи як суб'єкти детективної (розшукової) діяльності характеризуються наявністю спеціальної компетентності, вмінням професіонально орієнтуватися у непередбачуваних та складних ситуаціях, приймати оперативні рішення, бути кваліфікованими менеджерами. Підкреслимо, що суб'єкти приватної детективної (розшукової) діяльності є підприємцями та водночас надають істотну допомогу іншим суб'єктам підприємницької діяльності, зокрема у вивченні репутації та фінансового стану позичальників та інших партнерів, їх спроможності реально виконувати взяті на себе фінансові зобов'язання, що у значній мірі запобігає укладанню ризикованих угод та ухиленню боржників від сплати заборгованості[5].

Однією із основних ознак зазначеної діяльності як підприємницької є її платна договірна основа. Аналіз діяльності детективних агентств свідчить, що матеріальний стимул значно підвищує ефективність приватної детективної (розшукової) діяльності, є вагомою мотивацією. Наведемо окремі орієнтовні розцінки на деякі детективні послуги, які оприлюднюються у відкритих джерелах. Перевірка приміщень на прослуховуючи пристрої коштує від 10 доларів за один квадратний метр, установка прослуховуючи пристроїв – від 1000 до 2000 доларів, спостереження за чоловіком або дружиною, які підозрюються у подружній зраді – від 50 доларів за годину, комерційне шпигунство і зібрання секретної інформації від 500 доларів за добу[6].

---

[1] Горовенко, В.В. (2001). Гражданско-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности: диссертация кандидата юридических наук. Екатеринбург.

[2] *Закон України про ліцензування видів господарської діяльності, 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.*<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

[3] Бекірова, Е.Е. (2006). *Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності:* автореферат дисетрації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Донецьк, 7.

[4] *Закон України про підприємництво, 1991* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12>.

[5] Беззуб, І. (). Приватна детективна діяльність: українські реалії та зарубіжний досвід. <http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2930:privatna-detektivna-diyalnist-ukrajinski-realiji-ta-zarubizhnij-dosvid&catid=8&Itemid=350>.

[6] Чепурко, В. (2017). Частных детективов узаконили, но запретили им быть сыщиками. *КП в Украине.* <https://kp.ua/life/573297-chastnykh-detektyvov-uzakonyly-no-zapretyly-ym-byt-syschykamy>.

Приватна детективна (розшукова) діяльність як підприємницька є інноваційною.

VI. Здійснення відповідно до укладеного договору між суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності та замовниками (клієнтами). Пояснимо необхідність, з нашого погляду, включити до досліджуваного визначення термін «договір про надання детективних послуг». Насамперед зауважимо, що поняття договору про надання детективних послуг не міститься у Цивільному кодексі України, однак він уже розроблений у цивілістиці. А.Волинська його визначає, як договір, за яким одна сторона (виконавець) зобов'язується здійснити надання детективних послуг другій стороні (замовникові) на умовах і в порядку, що визначені договором, відповідно до законодавчих вимог, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві надання послуг та фактичні витрати, необхідні для виконання договору. А також вказує, що такий договір за офертою є публічним, за моментом укладення – консенсуальним, за правами і обов'язками сторін – взаємним, *за* метою (отримання прибутку) – відплатним, за характером відносин між виконавцем і замовником – фідуціарним та має конфіденційний характер, за реалізацією дій фактичного і юридичного характеру – змішаним, із врахуванням ризиковості ризику – алеаторним[1].

VII. Предметом договору є надання замовникові широкого кола різнобічної інформації. Предметом договору про надання детективних послуг є завжди різностороння інформація, яка пов'язана із видом замовленої діяльності. Зокрема, наведемо такий приклад: у разі замовлення щодо перевірки особи як потенційного бізнес-партнера з'ясовуються біографічні та інші дані, що характеризують особу; її ділові зв'язки, зокрема із конкурентами замовника у регіонах і за кордоном; фінансова платоспроможність, майновий стан, благонадійність, а після аналізу зібраних фактів подається відповідна інформація.

Інформація, яку аналізують об'єднання приватних детективів, ними поділяється на відкриту і закриту. Зокрема детективне агентство «Гарант», вказує, що довідка про фізичну особу, яку надають замовникові розраховується на основі аналізу та пошуку двох інформацій: відкритої і закритої. До закритих даних відноситься інформація про людину, яку надав в агентство замовник, це ім'я, фотографія, прізвище, дата і місце народження, коло знайомих, фактична адреса проживання, фінансова спроможність, наявність кредитів, судимостей і т.д. До відкритої інформації відноситься той матеріал, якій безпосередньо збирає приватний детектив, це оточення і хобі людини, сфера проводження дозвілля та інші замовленні дані. Слід враховувати, що довідка/резюме приватного детектива буде містити його особисту оцінку досліджуваного суб'єкта[2].

Висновки. З нашого погляду, основними ознаками приватної детективної (розшукової) діяльності є: діяльність окремих спеціально професійно підготовлених осіб та їх об'єднань; здійснення діяльності на законодавчій основі (водночас і відповідно до спеціального закону і відповідно до засад вітчизняного законодавства у тих сферах, в яких працюють приватні детективи); спрямування діяльності на забезпечення законних прав і інтересів фізичних та юридичних осіб; зайняття приватною детективною (розшуковою) діяльністю за дозволом уповноваженого органу; здійснення підприємницької діяльності, ознакою якою є її платна договірна основа; її здійснення відповідно до укладеного договору суб'єктами приватної детективної (розшукової) діяльності та замовниками (клієнтами); предметом договору є надання замовникові широкого кола різнобічної інформації.

References:

1. Bezzub, I. Pryvatna detektyvna diialnist: ukrainski realii ta zarubizhnyi dosvid [Private detective work: Ukrainian realities and foreign experience]. <http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2930:privatna-detektivna-diyalnist-ukrajinski-realiji-ta-zarubizhnij-dosvid&catid=8&Itemid=350>. [in Ukrainian].
2. Bekirova, E.E. (2006). *Pravove rehuliuvannia litsenzuvannia pevnykh vydiv hospodarskoi diialnosti:* avtoreferat dysertatsii kandydata yurydychnykh nauk [Legal regulation of licensing of certain types of economic activity: Extended abstract of Candidates thesis of legal sciences]. Donetsk. [in Ukrainian].
3. Busel, V.T. (2004). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy* [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Kyiv: Irpin. [in Ukrainian].

[1] Волинська, А.М. (2019). *Договір про надання детективних послуг:* дисертація кандидата юридичних наук. Київ, 87-91.

[2] *Детективне агентство «Гарант».* <https://garant-detektiv.com.ua/kto-takie-chastnye-detektivy/>.

4. Volynska, A.M. (2019). *Dohovir pro nadannia detektyvnykh posluh*: dysertatsiia kandydata yurydychnykh nauk [Contract for the provision of detective services: Candidates thesis of legal sciences]. Kyiv. [in Ukrainian].
5. Gorovenko, V.V. (2001). *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie chastnoj detektivnoj i ohrannoj dejatelnosti:* dissertacija kandidata juridicheskih nauk [Civil regulation of private detective and security activities: Candidates thesis of legal sciences]. Ekaterinburgh. [in Russian].
6. *Detektyvne ahentstvo «Harant»* [Garant Detective Agency]. <https://garant-detektiv.com.ua/kto-takie-chastnye-detektivy/>. [in Ukrainian].
7. *Zakon Ukrainy pro litsenzuvannia vydiv hospodarskoi diialnosti 2015* [Law of Ukraine on licensing of economic activities] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>. [in Ukrainian].
8. *Zakon Ukrainy pro pidpryiemnytstvo 1991* [Law of Ukraine on business] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-12>. [in Ukrainian].
9. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [Constitution of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>. [in Ukrainian].
10. Orel, Yu.V. Deiaki pytannia pravovoho statusu pryvatnoho detektyva [Some questions of the legal status of a private detective]. <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/1623/1/30.pdf>. [in Ukrainian].
11. Skakun, O.F. *Teoriia derzhavy i prava* [Theory of state and law Theory of state and law]. <https://pidruchniki.com/1378122543144/pravo/zakonniy_interes_yogo_spivvidnoshennya_subyektivnim_pravom_yuridichnim_obovyazkom>. [in Ukrainian].
12. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy 2003* [The Civil Code of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. [in Ukrainian].
13. *Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy 2004* [Civil Procedure Code of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#n6402>. [in Ukrainian].
14. Chepurko, V. (2017). Chastnyh detektivov uzakonili, no zapretili im byt syshhikami [Private detectives were legalized, but they were forbidden to be detectives.]. *KP v Ukraine* [KP in Ukraine]. <https://kp.ua/life/573297-chastnykh-detektyvov-uzakonyly-no-zapretyly-ym-byt-syschykamy>. [in Ukrainian].
15. Yurchenko, A.O., Usenko, A.O. (2018). Problemy lehalizatsii instytutu pryvatnoi detektyvnoi diialnosti v Ukraini [Problems of legalization of the institute of private detective activity in Ukraine]. *Mizhnarodnyi yurydychnyi visnyk: aktualni problemy suchasnosti (teoriia ta praktyka)* [International Legal Bulletin: current issues (theory and practice)], *no. 3-4 (12–13),* 133. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.3.35

Mariia Kovalska
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-8269-627X
Lviv State University of Internal Affairs, Ukraine

TYPICAL INVESTIGATIVE SITUATION OF THE INITIAL STAGE OF THE BANDITRY INVESTIGATION

Марія Ковальська
Львівський державний університет внутрішніх справ, Україна

ТИПОВІ СЛІДЧІ СИТУАЦІЇ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ БАНДИТИЗМУ

Based on the analysis of special literature, investigative and judicial practice, the article highlights typical investigative situations of the initial stage of the investigation of banditry. It is established that the construction of effective recommendations for the investigation of banditry is possible only taking into account the situational approach, it gives the opportunity to develop the most specific algorithms of action of the investigator. Attention is drawn to the need to organize and conduct tactical operations aimed at identifying and detaining persons involved in the crime.
Keywords: banditry, investigative situation, initial stage of banditry investigation, methods of banditry investigation.

Постановка проблеми. У криміналістиці, з урахуванням ситуаційного підходу, достатньо поширеними є погляди на процес організації досудового розслідування як комбінацію типових слідчих ситуацій та вироблення на цій основі найбільш оптимального алгоритму дій слідчого у взаємодії з іншими підрозділами, що залучаються до цієї сфери.

Враховуючи, що розслідування бандитизму здійснюється в конкретних умовах часу, місця, оточуючого середовища, що утворюють складну систему взаємозв'язків, які в свою чергу характеризують конкретну обстановку – слідчу ситуацію. Звідси, правильна оцінка слідчих ситуацій сприяє швидкому і якісному розслідуванню злочину.

Стан дослідження. Проблематику слідчих ситуацій висвітлювали у своїх наукових працях такі вчені-криміналісти як В. П. Бахін, Р. С. Бєлкін, Т. С. Волчецька, В. К. Гавло, І. Ф. Герасимов, Г. А. Густов, Л. Я. Драпкін, І. М. Лузгін, М. О. Селиванов, В. Ю. Шепітько та інші. Незважаючи на це, питання щодо слідчих ситуацій, які виникають при розслідуванні бандитизму у вітчизняній криміналістичній науці залишаються не розглянутими, залишається ціла низка недосліджених теоретичних та практичних питань, що визначає актуальність цієї статті.

Метою статті є визначення типових слідчих ситуацій на початковому етапі розслідування бандитизму.

Виклад основних положень. Щодо поняття «слідчої ситуації» та її значення у криміналістичній науці, то слід зауважити, що такі є неоднозначними.

Так одні вчені розглядають її як конструктивний елемент окремих методик розслідування І. Ф. Герасимов обстоював тезу про те, що розроблення методик розслідування з урахуванням різних слідчих ситуацій робить їх більш конкретними та підвищує ефективність рекомендацій[1]. М. О. Селіванов вказував, що слідча ситуація впливає на методику розслідування злочину значно більше, ніж криміналістична характеристика, що і належить враховувати у процесі планування розслідування[2]. Є.С. Хижняк вважає, що слідча ситуація, як і криміналістична характеристика, є

[1] Герасимов, И.Ф. (1981). Криминалистическая тактика и следственные ситуации. *Межвузовский сборник научных трудов*. Свердловск: Свердл. юрид. инст-т, 13-18.
[2] Селиванов, Н.А. (1977). Криминалистические характеристики преступлений и следственные ситуации в методике расследования преступлений. *Социалистическая законность*, *2,* 56-59.

одним із найважливіших інструментів у руках слідчого, що дозволяє максимально підвищити ефективність діяльності з розслідування злочинів, а володіння типовими слідчими ситуаціями дозволяє слідчому визначити коло пріоритетних завдань, уникнути непотрібної витрати часу й сил. На основі зіставлення типової слідчої ситуації й ситуації, що сталася під час розслідування конкретного злочину, використовуючи взаємозв'язки між елементами криміналістичної характеристики цієї групи злочинів, слідчий зможе спланувати процес розслідування й найефективніше вирішити завдання встановлення особи, яка вчинила злочин[1].

Інші науковці переконані, що слідча ситуація є категорією криміналістичної тактики. Наприклад, В. К. Весельський вважає, що слідча ситуація належить до кола понять криміналістичної тактики і вже в цій якості, як і інші тактико-криміналістичні поняття, реалізується у криміналістичній методиці. Цей висновок він обґрунтовує тим, що саме слідча ситуація зумовлює тактику конкретних слідчих дій[2].

Підтримуючи переважаючу думку науковців першого підходу, вважаємо, що слідча ситуація є невід'ємним елементом організації розслідування, що входить до методики розслідування окремих кримінальних правопорушень. Поняття слідчої ситуації зумовило формування окремого підходу до типових слідчих ситуацій як підстав для побудови конкретних рекомендацій у криміналістичній методиці.

У теорії криміналістики найбільші труднощі виникають при з'ясуванні підстав для виокремлення або типізації слідчих ситуацій. Так, на думку Л. Я. Драпкіна, підставами типізації слідчих ситуацій є наявність загальних, групових ознак та їх відносна повторюваність[3]. О. М. Васильєв і М. П. Яблоков також вважають головним критерієм типізації частоту повторюваності певних ознак[4]. В. К. Гавло таким критерієм називає схожість криміналістичних характеристик вчинення та розслідування злочинів[5], О. Г. Філіппов, обсяг та зміст інформації, що характеризує стан, хід та умови розслідування[6], а С. В. Веліканов, репрезентативну множину однорідних конкретних ситуацій[7].

С.С. Чернявський, під типовою слідчою ситуацією розуміє інформаційну модель із найбільш значущими й типовими властивостями та ознаками процесу провадження про злочини, що належать до певної класифікаційної групи. На підставі цієї моделі розробляють криміналістичні засоби, прийоми та методи вирішення конкретних ситуацій розслідування[8].

Підтримуємо думку, висловлену В. А. Журавлем, який визначає типову слідчу ситуацію як наукову абстракцію, яка сформована на підставі апріорних знань, є результатом узагальнення та аналізу значного емпіричного матеріалу і в якій відображено найбільш загальні риси, що характеризують перебіг і стан розслідування на певному етапі[9].

Звідси, типовими вважають ті ситуації, з якими стикається слідчий на початковому чи наступному етапах розслідування злочину залежно від повноти вихідних даних[10].

---

[1] Хижняк, Є.С. (2012). Типові слідчі ситуації при розслідуванні статевих злочинів. *Південноукраїнський правничий часопис*, *4,* 197-199.

[2] Весельський, В.К. (2011). Слідча ситуація як категорія криміналістичної тактики. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*, *25,* 193-199.

[3] Драпкин, Л.Я. (1987). *Основы криминалистических теории следственных ситуаций*: автореферат диссертации доктора юридических наук. Москва.

[4] Васильев, А.Н, Яблоков, Н.П. (1984). *Предмет, система и теоретические основы криминалистики*. Москва, 143.

[5] Гавло, В.К. (1985). *Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений.* Томск, 316.

[6] Филиппов, А.Г. Целищев, А.Я. (1982). Уголовные проблемы методики расследования преступлений. *Советское государство и право, 8,* 71-76.

[7] Веліканов, С.В. (2002). *Класифікація слідчих ситуацій в криміналістичній методиці*: автореферат дисертації кандидата юридичних наук. Харків, 19.

[8] Чернявський, С.С. (2010). *Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування*. Київ: Хай-Тек Пресс, 624.

Шевчук В.М. (2014). Слідча ситуація: поняття, структура, види та їх значення для оптимізації розслідування злочинів. *Юридичний науковий електронний журнал*, 1, 146–150.

[9] Журавель, В.А. (2008). Ситуаційний підхід до формування окремих криміналістичних методик розслідування злочинів. *Теорія і практика судової експертизи і криміналістики*, *8,* 102-108.

[10] Шевчук, В.М. (2014). Слідча ситуація: поняття, структура, види та їх значення для оптимізації розслідування злочинів. *Юридичний науковий електронний журнал*, *1*, 146-150.

Вважаємо, що типізація слідчих ситуацій під час формування методик розслідування бандитизму, можлива за умови виділення інформації про окремі елементи найбільш значущих і таких, що часто трапляються, компонентів, які доцільно поділити на дві групи:

1) відомості про окремі обставини злочинної діяльності банди (відомості щодо особи злочинця, спосіб вчинення кримінального правопорушення, його сліди, предмет посягання і розмір заподіяної злочином шкоди, зв'язки з іншими злочинами);

2) найбільш значущі обставини розслідування (стан доказової бази, можливості розслідування, показання потерпілих, лінія поведінки сторони захисту тощо).

В дослідженні за основу беремо двохетапну структуру розслідування, та поділяємо організаційні моменти, що стосується досудового розслідування бандитизму на:

1. початковому етапі (який починається з моменту отримання відомостей про кримінальне правопорушення до повідомлення особі про підозру);

2. наступному етапі, що починається з повідомлення особі про підозру до прийняття рішення про закінчення досудового розслідування.

Більш детально розглянемо типові слідчі ситуації на початковому етап розслідування бандитизму.

Завданнями початкового етапу розслідування, пише Г. В. Москаленко, є: 1) з'ясування й оцінка сформованої після початку досудового розслідування слідчої ситуації, після чого відбувається висунення версій, постановка тактичних завдань та вибір засобів їхньої перевірки й вирішення; 2) виявлення джерел інформації про розслідуваний злочин (матеріальні сліди, знаряддя злочину, свідки-очевидці та ін.); 3) визначення напряму розслідування й розроблення плану розслідування; 4) обрання форми й методів взаємодії з органами й службами, що здійснюють оперативно-розшукову роботу; 5) пошук та одержання інформації про механізм й обстановку вчиненого злочину; 6) збирання й вивчення відомостей про особистість потерпілого (спосіб життя, заняття, зв'язки, зміст дозвілля, захоплення, риси характеру, його поведінка до, у момент та після вчинення злочину); 7) пошук, одержання й аналіз інформації про осіб, що вчинили злочин, їх розшук і затримання[1].

Ми поділяємо думку В.І. Комісарова та є прихильниками підходу щодо поділу слідчих ситуацій в залежності від рівня їх конфліктності: 1) конфліктні, коли суб'єкт, що володіє інформацією, не бажає її повідомляти; 2) безконфліктні, при яких суб'єкт повідомляє відому йому інформацію, нічого не приховуючи та не перекручуючи; 3) слабо конфліктні, при яких суб'єкт володіє значущою інформацією, бажає її передати, проте внаслідок тих чи інших суб'єктивних чи об'єктивних чинників, сприйняв та відтворює її із несвідомим перекручуванням[2].

В ході проведення опитування практиків, на запитання, які з наведених ознак можуть характеризувати слідчу ситуацію початкового етапу розслідування як сприятливу, 41,8% опитаних віддали перевагу варіанту, про наявність достатньої кількості фактичних даних для висунення конкретних версій та побудови чіткого алгоритму формування доказової бази у межах кримінального провадження (Додаток Б).

В залежності від інформаційної наповненості початку досудового розслідування, типовими слідчими ситуаціями початкового етапу розслідування бандитизму, такими є*:*

Типова слідча ситуацій1. Інформація про вчинення бандитизму в органи досудового розслідування надійшла від окремих фізичних чи юридичних осіб (підприємств, установ, організацій) – 16,4% випадків;

Ступінь сприятливості даної слідчої ситуації залежить від того хто саме повідомив про злочин, а також на підставі чого встановлений факт бандитизму. Таким джерелом може бути працівник підприємства, установи. організації, що безпосередньо зазнав нападу; особа, що стала очевидцем нападу; особа, котрій відомі відомості щодо підготовки або вчинення нападу; учасник банди, що якимось чином не задоволений діями керівника банди або його окремими учасниками; особи, які з метою інсценування повідомляють про напад. Найбільш сприятливою є ситуація, коли таке повідомлення надійшло від осіб, яким відомості щодо підготовки або вчинення нападу, або таких, що зазнали нападу.

[1] Москаленко, Г.В. (2009). Поняття та особливості етапів розслідування злочинів. *Актуальні проблеми держави і права*, *49,* 376-380.

[2] Комиссаров, В.И. (2004). *Тактика допроса потерпевших от преступлений, совершаемых организованными группами лиц.* Москва: Юрлитинформ, 160.

Не зовсім сприятливою є отримання інформації про організацію банди, його участь в її складі, підготовку чи вчинення нападу від учасника банди, що якимось чином не задоволений діями керівника банди. В такому випадку вирішується можливість залучення останнього до конфіденційного співробітництва та здійснюється комплекс дій, спрямованих на викриття діяльності банди чи вчиненого нею злочину.

Несприятливою є слідча ситуація, коли про злочин стало відомо від осіб, які працюють на підприємстві, установі, організації, що повідомили про напад, з метою інсценування злочину. В такому випадку слідчому необхідно провести ряд процесуальних дій, спрямований на викриття цього.

Типова слідча ситуація 2. Інформація про виявлення факту бандитизму в органи досудового розслідування надійшла від оперативного підрозділу (він зібрав відповідні матеріали. Зазвичай таким підрозділом є підрозділи стратегічних розслідувань, а також підрозділи кримінальної поліції Національної поліції) – 34,4%;

Дана слідча ситуація є сприятливою для досудового розслідування. На момент внесення відомостей до ЄРДР оперативний підрозділ має у своєму розпорядженні відомості, одержані в результаті здійснення комплексу оперативно-розшукових заходів чи негласних слідчих (розшукових) дій, найбільш цінними для кримінального провадження з яких є результати зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, спостереження за особою, аудіо-, відеоконтроль особи, а також відомості щодо потерпілих, орієнтовні збитки в результаті злочину тощо. Основною метою здійснення розслідування у таких ситуаціях є документування факту готування до вчинення нападу. Тактичні завдання при виникненні такої слідчої ситуації: встановлення потерпілого, виявити коло його знайомств, відомостей щодо матеріального стану, встановити місця збереження матеріальних цінностей, проживання й частої появи, а також події, які трапилися незадовго до вчинення злочину, що пов’язані з вчиненням нападу.

Також, особливим моментом під час виконання тактичних завдань, слід відзначити те, чи є можливість використання конфіденційного співробітництва та здобути необхідні відомості щодо складу та діяльності банди. Якщо така можливість має місце, то може бути організована та проведена тактична операція «Документування створення банди».

Типова слідча ситуація 3. Про факт бандитизму органам досудового розслідування стало відомо під час розслідування іншого злочину (сюди входять випадки виділення прокурором матеріалів в окреме провадження) – 18% (Додаток В). Зазначена ситуації потребує значної аналітичної роботи збоку слідчого та оперативним.

В даній ситуації в розпорядженні у слідчого є дані, які містяться у визначених кримінальним процесуальним законом джерелах, щодо обставин вчинення бандитизму. Найбільш сприятливою є ситуація, коли такі дані одержані не тільки з показань свідків, підозрюваного у вчиненні інших злочинів, а в результаті вивчення змісту вилучених доказів, у яких містяться дані щодо відомостей, про які вказують ці особи. Після внесення відомостей до ЄРДР, за наявності для цього підстав, кримінальне провадження щодо бандитських нападів, об’єднується в одне з кримінальним провадженням що розслідується. Після чого здійснюються процесуальні дії, спрямовані на отримання доказів щодо причетності банди до вчинених злочинів, шляхом проведення пред’явлення для впізнання фотознімків, відеозапису потерпілим та свідкам, з метою впізнання осіб, які вчинили злочин; слідчих експериментів з такими особами; обшуків для забезпечення пошуку та вилучення майна.

У разі вчинення нападу із застосуванням вогнепальної зброї, виявлені під час огляду місця події кулі та гільзи повинні направлятися в експертні установи для порівняння з подібними об’єктами, вилученими при розслідуванні інших злочинів.

Типова слідча ситуація 4. Встановлено особу, що є членом банди, що причетна до вчинення нападу (11%).

Зазначена слідча ситуація характеризується двома видами :

4.1. встановлену особу – члена банди затримано;

4.2. місцезнаходження члена банди не встановлено.

Аналітичне опрацювання та систематизація матеріалів практики дозволяє виокремити такі завдання вказаної слідчої ситуації:

– оцінка джерела отримання інформації, щодо члена банди. Такими можуть бути: потерпілий, який із часом упізнав злочинця; потенційні потерпілі, що відчували будь-який тиск

з боку банди; можливий учасник банди, який повідомив про її діяльність; негласні працівники, які отримали відповідну інформацію; очевидці злочину, не встановлені слідством раніше; особи, яким інформація щодо діяльності банди відома випадково;

– з'ясування мотивів повідомлення інформації правоохоронним органам, особливо стосовно учасників банди, які повідомляють про їх діяльність;

– оцінка змісту інформації та виявлення системи даних, які потребують додаткового встановлення. Традиційно виконання такого завдання не потребує жорсткого алгоритму, а здійснюється шляхом спільної аналітичної роботи слідчого та працівників оперативного підрозділу;

– перевірка отриманої інформації оперативним шляхом та проведення слідчих (розшукових) дій (допити, огляди);

– вивчення системи зв'язків особи, що повідомила про діяльність банди.

При виникненні типової слідчої ситуації 4.2, слідчим необхідно провести ряд заходів, спрямованих на встановлення місцезнаходження підозрюваних осіб. У разі неможливості встановлення, їх оголошують у розшук.

Типова слідча ситуація 5. Встановлено усіх членів банди та епізоди злочинної діяльності (10,2%). Ця ситуація, серед характеризується найвищим рівнем сприятливості. І як попередня має два підвиди, що характеризуються інформацією щодо місцеперебування підозрюваних:

1.1. підозрюваних осіб встановлено та затримано;

1.2. місцезнаходження підозрюваних не встановлено.

Тактичним завданням під час виникнення цієї слідчої ситуації:

– встановлення ролі, кожного з учасників банди;

– виявлення особи організатора та його ізоляція від інших учасників банди;

– визначення в банді особи, що сприятиме органам досудового розслідування. Як свідчить вивчення матеріалів кримінальних проваджень, до осіб, які в такій ситуацій погоджуються співпрацювати зі слідством, можна віднести: а) нових учасників злочинного угруповання, у яких відсутні стійкі зв'язки з усіма членами банди (19,6%); б) осіб, які виконували незначну роль у механізмі злочинної діяльності й можуть розраховувати на уникнення чи мінімізацію кримінального покарання в разі співпраці зі слідством (37,5%); в) осіб, які намагались залишити банду та припинити злочинну діяльність (25%); г) осіб, на яких може бути здійснено психолого-моральний вплив батьків чи осіб, які їх замінюють, та в яких мотивація протиправної поведінки є нестійкою (12,5%); д) інше – 5,4% (Додаток Б);

– вжиття заходів для встановлення всіх епізодів злочинної діяльності шляхом проведення слідчих (розшукових) дій, дезінформації затриманих щодо детальної обізнаності слідства щодо бандитських нападів та використання інших тактичних прийомів.

Висновок. Отже, ситуаційний підхід дозволяє об'єднати теоретичні знання й практичні навички, що спрямовані на вирішення конкретних ситуацій розслідування. На початковому етапі розслідування вивчення слідчої ситуації дозволяє врахувати суб'єктивні та об'єктивні чинники, а саме:

– проаналізувати інформацію про місце вчинення злочину, сліди, що залишені злочинцями на ньому;

– з'ясувати відомості щодо потерпілих та очевидців злочину;

– перевірити отриману інформації оперативним шляхом та проведести слідчі (розшукові) дії;

– встановити місце знаходження підозрюваних осіб та осіб причетних до вчинення бандитизму;

– вжиття заходів для встановлення всіх епізодів злочинної діяльності шляхом проведення слідчих (розшукових) дій, дезінформації затриманих щодо детальної обізнаності слідства щодо бандитських нападів та використання інших тактичних прийомів

References:

1. Vasil'ev, A.N, Jablokov, N.P. (1984). *Predmet, sistema i teoreticheskie osnovy kriminalistiki* [The subject, system and theoretical foundations of forensics]. Moscow. [in Russian].
2. Velikanov, S.V. (2002). *Klasyfikatsiia slidchykh sytuatsii v kryminalistychnii metodytsi:* avtoreferat dysertatsii kandydata yurydychnykh nauk [Classification of investigative situations in forensic methods: the abstract of Candidates thesis of legal sciences]. Kharkiv. [in Ukrainian].
3. Veselskyi, V.K. (2011). Slidcha sytuatsiia yak katehoriia kryminalistychnoi taktyky [Investigative situation as a category of forensic tactics]. *Borotba z orhanizovanoiu zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka)* [Fight against organized crime and corruption (theory and practice)], *no. 25,* 193-199. [in Ukrainian].

4. Gavlo, V.K. (1985). *Teoreticheskie problemy i praktika primenenija metodiki rassledovanija otdel'nyh vidov prestuplenij* [Theoretical problems and the practice of applying the method of investigation of certain types of crimes]. Tomsk. [in Russian].
5. Gerasimov, I.F. (1981). Kriminalisticheskaja taktika i sledstvennye situacii [Forensic tactics and investigative situations]. *Mezhvuzovskij sbornik nauchnyh trudov* [Interuniversity collection of scientific papers]. Sverdlovsk: Sverdl. jurid. inst-t, 13-18. [in Russian].
6. Drapkin, L.Ja. (1987). *Osnovy kriminalisticheskih teorii sledstvennyh situacij:* avtoreferat dissertacii doktora juridicheskih nauk [Fundamentals of forensic theory of investigative situations: Extended abstract of Doctor's thesis of legal sciences]. Moscow. [in Russian].
7. Zhuravel, V.A. (2008). Sytuatsiinyi pidkhid do formuvannia okremykh kryminalistychnykh metodyk rozsliduvannia zlochyniv [Situational approach to the formation of certain forensic methods of crime investigation]. *Teoriia i praktyka sudovoi ekspertyzy i kryminalistyky* [Theory and practice of forensic science and criminology], *no. 8,* 102-108. [in Ukrainian].
8. Komissarov, V.I. (2004). *Taktika doprosa poterpevshih ot prestuplenij, sovershaemyh organizovannymi gruppami lic* [Tactics of interrogation of victims of crimes committed by organized groups of persons]. Moscow: Jurlitinform. [in Russian].
9. Moskalenko, H.V. (2009). Poniattia ta osoblyvosti etapiv rozsliduvannia zlochyniv [The concept and features of the stages of crime investigation]. *Aktualni problemy derzhavy i prava* [Current issues of state and law], *iss. 49*, 376-380. [in Ukrainian].
10. Selivanov, N.A. (1977). Kriminalisticheskie harakteristiki prestuplenij i sledstvennye situacii v metodike rassledovanija prestuplenij [Forensic characteristics of crimes and investigative situations in the methodology of crime investigation]. *Socialisticheskaja zakonnost'* [Socialist rule of law], *no. 2*, 56-59. [in Russian].
11. Filippov, A.G., Celishhev, A.Ja. (1982). Ugolovnye problemy metodiki rassledovanija prestuplenij [Criminal problems of crime investigation methods]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet state and law], *no. 8*, 71-76. [in Russian].
12. Khyzhniak, Ye.S. (2012). Typovi slidchi sytuatsii pry rozsliduvanni statevykh zlochyniv [Typical investigative situations in the investigation of sexual crimes]. *Pivdennoukrainskyi pravnychyi chasopys* [South Ukrainian Law Journal], *no. 4,* 197-199. [in Ukrainian].
13. Cherniavskyi, S.S. (2010). *Finansove shakhraistvo: metodolohichni zasady rozsliduvannia* [Financial fraud: methodological principles of investigation]. Kyiv: Khai-Tek Press. [in Ukrainian].
14. Shevchuk V.M. (2014). Slidcha sytuatsiia: poniattia, struktura, vydy ta yikh znachennia dlia optymizatsii rozsliduvannia zlochyniv [Investigative situation: concepts, structure, types and their significance for optimizing the investigation of crimes]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal* [Legal scientific electronic journal], *no. 1,* 146-150. [in Ukrainian].

Zveme vás k účasti v časopise!

EVROPSKÝ POLITICKÝ A PRÁVNÍ DISKURZ

Časopis vychází šestkrát ročně.

Články pro zveřejnění **v prvním (únor)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 15. ledna a musí byt publikováné do dne 28. února.
Články pro zveřejnění v **druhém (duben)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 15. března a musí byt publikováné do dne 30. dubna.
Články pro zveřejnění v **třetím (červen)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 15. května a musí byt publikováné do dne 30. června.
Články pro zveřejnění ve **čtvrtém (srpen)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 15. července a musí byt publikováné do dne 31. srpna.
Články pro zveřejnění v **pátém (říjen)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 15. září a musí byt publikováné do dne 31. října.
Články pro zveřejnění v **šestém (prosinec)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 15. listopada a musí byt publikováné do dne 31. prosince.

Požadávky k rukopisům:

Objem - 10 - 30 stranek.
Jazyk článků – česky, ukrajinský, angličtina, francouzština, němčina.

U článků podávaných v libovolném jazyce, nezbytně v angličtině musí být uvedeno :

Anotace objemem 700-900 znaků, název článku a úplná informace o autorovi: jméno a příjmení, titul, akademický titul, prácovní funkce, postavení, zaměstnání.

Poznámky pod čarou – na každé stránce.
Odkazy na zdroje na konci článku - volitelný.
Bibliografické popisy zdrojů a odkazy by měly být poskytováné na základě norem APA (American Psychological Association).

Ilustrace k článkům (grafické a výkresy) musí byt uvedený ve formátu
TIFF nebo JPEG (každá postava v samostatném souboru/dokumentu).
Všimněte si, prosíme, při zpracování ilustraci že v časopisu není použit barevný tisk.
Rukopisy které nesplňují tyto technické požadavky redakční kolégie neregistruje a nebude probírat s účelem tisku a zveřejnění.

Adresa pro korespondenci:
E-mail: admedit@eppd13.cz
eppd13@gmail.com
ediskurs@gmail.com
Web: http://eppd13.cz

Adresa:
BEROSTAV DRUŽSTVO, Vlastislavova 562/15, 140 00, Praha 4 – Nusle

PŘÍKLADY ÚPRAVY BIBLIOGRAFICKÉHO POPISU ZDROJŮ A LITERATURY DLE POŽADAVKŮ APA-STYLE

Všeobecná pravidla:

Bibliografický popis zdrojů a literatury v odkazech na každé strance a v transliterovaném seznamu literatury (references) musí být zpracován na základě norem APA-Style, v souladu s požadavky APA (American Psychological Association). Níže jsou uvedeny příklady zpracování nejběžnějších bibliografických zdrojů. Více informace dostanete na strance http://www.apastyle.org.

Při úpravě bibliografických popisů zdrojů a literatury dejte si pozor na způsob psaní: rovně a kurzivou (*Italic*) a také na postupnost umístění prvků odkazu.

Paginální odkazy na zdroje a literaturu se uvádí v původním jazyce (v jazyce originálů), totiž nepřekládají se a netransliterují se. Citace jsou také uváděný v původním jazyce článku.

Seznam literatury (references) na konci článku se uvádí latinkou. Pokud se musí uvést odkaz na články v písmu cyrilici (včetně článků v ukrajinštině nebo v ruštině) otištěné dřivě v časopisech a sbírkách, doporučujeme tuto variantu struktury bibliografických odkazů v sekci References:

– Jméno a příjmení autora/-ů (transliterace);
– Transliterováný název článku a jeho překlad v angličtině, který má být umístěný v hranatých závorkách: [];
– Název zdroje (transliterace) a překlad jeho názvy v jazyce anglickém: [];
– Výchozí údaje s anglickým zápisem.

V seznamu literatury (references) místo vydání pro zdroje v jazyce anglickém a ukrajinském se uvádí v angličtině, a název nakladatelství se transliteruje.

Pro automatickou transliteraci názvů zdrojů v písmu cyrilici dá se použit další stránky:

– pro zdroje v ruštině: http://www.translit.ru,
– pro zdroje v ukrajinštině: http://www.slovnyk.ua/services/translit.php .

Odkaz na web-zdroje se má sestavit dalším způsobem: jméno autora web-stránky, název stránky, název web-stránky (píše se kurzivou (*Italic*)), adresu web-stránky oddělenou znaky < >: <URL> a pokud je možné datum poslední návštěvy/ náhledu web-stránky v zaoblených závorkách: () . Název měsíce nahlédnutí do web-stránky se uvádí v jazyce článku.

Pro vaše pohodlí jsou následující příklady uvádění zdrojů a literatury rozdělený podle typu zdroje, a každý se uvádí ve dvou variantech po sobě: první je příklad odkazu na každé stránce, druhý je příklad odkazu na stejný zdroj, jenže jak se má uvádět v seznamu literatury (references).

Monografie:

Denning, D.E. (1998). *Information Warfare and Security.* Boston: Addison-Wesley Pub. Co, 99-100.
Denning, D.E. (1998). *Information Warfare and Security*. Boston: Addison-Wesley Pub. Co. [in English].

Somit, A., Peterson, S. (2005). *The Failure of Democratic Nation Building: Ideology Meets Evolution.* New York: Palgrave Macmillan, 5.
Somit, A., Peterson, S. (2005). *The Failure of Democratic Nation Building: Ideology Meets Evolution.* New York: Palgrave Macmillan. [in English].

Тарасов, В. (1997). *Советская дипломатия в период Корейской войны (1950-1953)*. Москва: Научная книга, 134-150.
Tarasov, V. (1997). *Sovetskaya diplomatiya v period Koreyskoy voynyi (1950-1953)* [Soviet diplomacy during the Korean War (1950-1953)]. Moskva: Nauchnaya kniga. [in Russian].

Калюжнова, Н.Я. Лидина, К.Л. Якобсона, А.Я. (2003). *Регион на перекрестке Востока и Запада: глобализация и конкурентоспособность.* Москва: ТЕИС, 14-21.
Kaljuzhnova, N.Ja., Lidina, K.L., Jakobsona, A.Ja. (2003). *Region na perekrestke Vostoka i Zapada: globalizacija i konkurentosposobnost* [The region at the crossroads of the East and West: globalization and competitiveness]. Moscow: TEIS. [in Russian].

Článek v časopise:
Bakircioglu, O. (2007). The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases. *German Law Journal*, 8, 07, 713-714.
Bakircioglu, O. (2007). The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases. *German Law Journal*, 8, 07, 713-714. [in English].

Musilová, K. (2017). Možnosti aplikace konceptu postmateriálního štěpení na substátních úrovních. *Central European Political Studies Review*, 19(1), 55-75. doi:http://dx.doi.org/10.5817/CEPSR.2017.1.55
Musilová, K. (2017). Mozhnosti aplikace konceptu postmaterialnigo shtepeni na substatnih urovnih. *Central European Political Studies Review, 19*(1), 55-75. doi:http://dx.doi.org/10.5817/CEPSR.2017.1.55 [in Czech].

Nye, J.S., Owens, W.A. (1996). America's Information Edge. *Foreign Affairs*, March/April, 49-67.
Nye, J.S., Owens, W.A. (1996). America's Information Edge. *Foreign Affairs*, March/April, 49-67. [in English].

Задорожній, О., Медведєва, М. (2006). Імплементація міжнародних стандартів захисту прав людини в сфері боротьби з інфекційними хворобами в національному праві України. *Український часопис міжнародного права*, *1,* 64-76.
Zadorozhnii, O., Medvedieva, M. (2006). Implementatsiia mizhnarodnykh standartiv zakhystu prav liudyny v sferi borotby z infektsiinymy khvorobamy v natsionalnomu pravi Ukrainy [Implementation of international human rights standards to combat infection disease in domestic law Ukraine]. *Ukrainskyi chasopys mizhnarodnoho prava* [Ukrainian Journal of International Law], *no. 1,* 64-76. [in Ukrainian].

Teze a myšklenky konference:
Григор'єва, Х.А. (2016). Правові аспекти приватного інвестування у створення сільськогосподарських кооперативів. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса)*, 1, 557-559.
Grigorieva, H.A. (2016). Pravovi aspekti privatnogo investuvannya u stvorennya silskogospodarskih kooperativiv. [Legal aspects of private investment in the creation of agricultural cooperatives]. *Pravovi ta institucijni mekhanizmi zabezpechennya rozvitku derzhavi ta prava v umovah evrointegracii: materiali Mizhnarodnoї naukovo-praktichnoї konferencii (20 travnya 2016 r., m. Odesa).* [Legal and institutional mechanisms the development of state and law in the conditions of European integration: materials of the International Scientific and Practical Conference (May 20, 2016, Odesa)], 1. 557-559. [in Ukrainian].

Давиденко, М.Л., Сірик, О.М. (2013) Сучасні проблемні питання тлумачення статті 152 Кримінального кодексу України. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.)*, 2, 284-285.
Davidenko, M.L., Sirik, O.M. (2013) Suchasni problemni pitannya tlumachennya statti 152 Kriminal'nogo kodeksu Ukraini. [Current issues of interpretation of Article 152 of the Criminal Code of Ukraine]. *Pravove zhittya suchasnoї Ukraïni: materiali Mizhnarodnoї naukovoї konferencii profesorsko-vikladackogo ta aspirantskogo skladu (m. Odesa, 16-17 travnya 2013 r.)* [The Legal Life of Modern Ukraine: Materials of the International Scientific Conference of the Teaching and Postgraduate Students (Odessa, May 16-17, 2013)], 2, 284-285. [in Ukrainian].

Odkazy na web-stránky:
Salway, S. Contributions and challenges of cross-national comparative research in migration, ethnicity and health: insights from a preliminary study of maternal health in Germany, Canada and the UK. *US National Library of Medicine National Institutes of Health.* <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3146864> (2017, лютий, 01).
Salway, S. Contributions and challenges of cross-national comparative research in migration, ethnicity and health: insights from a preliminary study of maternal health in Germany, Canada and the UK. *US National Library of Medicine National Institutes of Health.* <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3146864> [in English]. (2017, February, 01).

Hadiz, V.R., Chryssogelos A. Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective. *International Political Science Review: SAGE Journals*. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0192512117693908 > (2017, сентябрь, 18).
Hadiz, V.R., Chryssogelos A. Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective. *International Political Science Review: SAGE Journals*. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0192512117693908 > [in English]. (2017, September, 18).

Документы, на основании которых власти РФ запрещают деятельность Меджлиса 2016. *15 минут.* <http://15minut.org/article/dokumenty-na-osnovanii-kotoryh-vlasti-rf-zapreshhayut-deyatelnost-medzhlisa-foto-2016-02-15-19-18-31> (2017, ию).
Dokumenty, na osnovanii kotoryh vlasti RF zapreshhajut dejatel'nost' Medzhlisa 2016. [Documents on the basis of which the authorities of the Russian Federation prohibit the activities of the Mejlis]. *15 minut.* [15 minutes]. <http://15minut.org/article/dokumenty-na-osnovanii-kotoryh-vlasti-rf-zapreshhayut-deyatelnost-medzhlisa-foto-2016-02-15-19-18-31> [in Russian]. (2017, June, 22).

Odkazy na právní předpisy a právní dokumentaci:

Zákony a nařízení:

Закон про виконавче провадження ст. 24. 1999 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 19, 194.
Zakon pro vykonavche provadzhennya 1999 (Verkhovna Rada Ukrajiny). [Law on Enforcement 1999 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Oficijnyj visnik Ukrajiny* [Official Bulletin of Ukraine], 19, 194. [in Ukrainian].

Цивільний кодекс, ст. 56, гл. 6. 2003 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page5> (2013, листопад, 21).
Tsyvil'nyy kodeks 2003 (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Civil Code 2003 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page5> [in Ukrainian]. (2013, листопад, 21).

Директива о развитии двусторонних отношений Республики Беларусь с Китайской Народной Республикой 2015 (Президент Республики Беларусь). *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.* <http://www.pravo.by/upload/docs/op/P01500005_1441141200.pdf > (05 мая 2017).
Direktiva o razvitii dvustoronnih otnoshenij Respubliki Belarus' s Kitajskoj Narodnoj Respublikoj 2015 (Prezident Respubliki Belarus'). [The Directive of the bilateral relations development of the Republic of Belarus with People's Republic of China 2015 (The President of the Republic of Belarus)]. *Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'.* [National legal Internet-portal of the Republic of Belarus]. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/P01500005_1441141200.pdf> [in Russian]. (2017, May, 05).

Проект Закону про виставкову діяльність в Україні 2005 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=25190> (01 грудня 2005).
Proekt Zakonu pro vystavkovu dijal'nist' v Ukrajini 2005 (Verkhovna Rada Ukrajiny). [The Draft Law on Exhibition Activity in Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Oficijnyj sajt Verkhovnoji Rady Ukrajiny* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=25190> [in Ukrainian]. (2005, December, 01).

Dohody, konvence, doporučení

International Covenant on Civil and Political Rights 1966 art 2. (General Assembly of the United Nations) <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> (21 листопада 2016).
International Covenant on Civil and Political Rights 1966 art 2. (General Assembly of the United Nations) <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> [in English]. (2016, November, 21).

Рекомендация о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение 2004 (Международная организация труда). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_532> (21 листопада 2013).
Rekomendacija o razvitii ljudskih resursov: obrazovanie, podgotovka kadrov i nepreryvnoe obuchenie 2004 (Mezhdunarodnaja organizacija truda) [Recommendation on human resources development: education, training and continuing education 2004 (International Labor Organization)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_532> [in English]. (2013, November, 21)

Dvoustranné dohody

Угода про співробітництво в галузі авіаційного пошуку і рятування 2012 (Кабінет Міністрів України та Уряд Російської Федерації) *Офіційний вісник України*, 29, 130.
Ugoda pro spivrobitnytstvo v galuzi aviatsiynogo poshuku i ryatuvannya 2012 (Kabinet Ministriv Ukrayiny ta Uryad Rosiys'koyi Federatsiyi) [Agreement on cooperation in the field of aviation search and rescue 2012 (Cabinet of Ministers of Ukraine and Government of the Russian Federation)]. *Oficijnyj visnik Ukrajiny* [Official Bulletin of Ukraine], 29, 130. [in Ukrainian].

Soudní dokumentace
Dokumentace Mezinárodního soudu
Case concerning pulp mills on the river Uruguay. Argentina v. Uruguay [2007]. ICJ <http://www.icj-cij.org/files/case-related/135/15427.pdf> (12 вересня 2017)
Case concerning pulp mills on the river Uruguay. Argentina v. Uruguay [2007]. ICJ <http://www.icj-cij.org/files/case-related/135/15427.pdf> [in English]. (2017, September 12)

The Vienna Convention on Consular Relations. Germany v. USA. (Request for the Indication of Provisional Measures: Order) General List No 104 [1999] ICJ 1.
The Vienna Convention on Consular Relations. Germany v. USA. (Request for the Indication of Provisional Measures: Order) General List No 104 [1999] ICJ 1. [in English].

Kauzy [soudní jednání] ECHR (do 31. října 1998)
Delta v. France (Article 50), 30 January 1990, § 38, Series A no. 191-A.
Delta v. France (Article 50), 30 January 1990, § 38, Series A no. 191-A. [in English].

Kauzy [soudní jednání] ECHR (od 1. listopadu 1998)
Campbell v. Ireland, no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II.
Campbell v. Ireland, no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II. [in English].

Soudní rozhodnutí soukromých zemí
Постановление по делу № 16-П [2013] КС РФ. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148711/> (21 июня 2016).
Postanovlenie po delu № 16-P [2013] KS RF. [Resolution in the case No. 16-P [2013] of the Constitutional Court of the Russian Federation]. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148711/> [in Russian] (2016, June 21).

Become a Contributor for the Journal

EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE

The Journal is issued 6 times per year.

Articles for publication in the first (February) issue of the journal are accepted until January, 15 and will be published until February, 28.

Articles for publication in the second (April) issue of the journal are accepted until March, 15 and will be published until April, 30.

Articles for publication in the third (June) issue of the journal are accepted until May, 15 and will be published until June, 30.

Articles for publication in the fourth (August) issue of the journal are accepted until July, 15 and will be published until August, 31.

Articles for publication in the fifth (October) issue of the journal are accepted until September, 15 and will be published until October, 31.

Articles for publication in the sixth (December) issue of the journal are accepted until November, 15 and will be published until December, 31.

Deadlines for acceptance of articles to the relevant journal issues are approximate. The editorial board may arbitrarily change these dates because of the large number of articles in the editorial portfolio.
The dates of journal's publishing are unchangeable: the end of each pair of months.

Requirements to manuscripts

Page Limit is 10 – 30 pages.
The language of articles is Czech, Ukrainian, English, Polish, French and German.

For an article in any language, the following is required in English:
an abstract (700-900 characters),
a title of the article and complete data of an author – full first and last name,
academic title, academic degree, position, and place of employment.

Footnotes are allowed, no endnotes.
Bibliography after the article is optional.
Bibliography should be arranged in accordance with the agreements of the American Psychological Association (APA).

Illustrations to articles (graphics and images) should be submitted in the TIFF or JPEG format (each image in a separate file). While preparing illustrations authors should take into account that colour printing is not available in the Journal.

The editorial board do not register and do not review for publication manuscripts that do not comply with the aforementioned requirements.

Address for service:
E-mail: admedit@eppd13.cz
eppd13@gmail.com
ediskurs@gmail.com
Web: http://eppd13.cz

Mailing Address:
BEROSTAV DRUŽSTVO, Vlastislavova 562/15, 140 00, Praha 4 – Nusle

RULES AND EXAMPLES OF REFERENCING ACCORDING TO APA-STYLE REQUIREMENTS

General rules:

Bibliographic descriptions of sources and literature in footnotes and transliterated list of sources (references) should be arranged in accordance with the agreements of the American Psychological Association (APA). Below are examples of how to arrange the most common bibliographic sources. For more information see: http://www.apastyle.org

When arranging bibliographic descriptions of sources and literature it is necessary to consider regular and cursive (*Italic*) text fonts, as well as the sequence of elements in a reference.

Footnotes should be provided in the original language of a source to which you refer, that is, they are not translated or transliterated. Quotes within the article should be provided in the language of the article.

References at the end of the article should be Latinized. When making bibliographic references to Cyrillic (including Ukrainian and Russian) articles, published in journals and almanacs, we strongly recommend the following structure of references:

– Name of author/authors (transliterated);

– original title of the article transliterated by Latin symbols and its English translation in square brackets [ ];

– original title of the source transliterated by Latin symbols and its English translation in square brackets [ ];

– publisher's imprint information in English.

In References, when indicating a city of publication both in English and Cyrillic sources, the name of the city should be given in English, while the name of the publishing house should be transliterated.

For automatic transliteration of Cyrillic sources, you can use the following resources http://www.translit.ru – for sources in Russian; and http://www.slovnyk.ua/services/translit.php – for sources in Ukrainian.

When arranging references on website materials, a reference should include author's name, title of the page, name of the site (*typed in Italic font*), site address <URL>, marked by <> symbols, and, if possible, the date when this page was last browsed (in round brackets). The month is provided in the language of the article.

For your convenience, below you can see examples of arranging bibliographic descriptions of sources and literature organized by source type; each one is given in two formats sequentially: the first one is the footnote example; the second is the example of arranging the same source in References.

Monograph:

Denning, D.E. (1998). *Information Warfare and Security.* Boston: Addison-Wesley Pub. Co, 99-100.
Denning, D.E. (1998). *Information Warfare and Security*. Boston: Addison-Wesley Pub. Co. [in English]

Somit, A., Peterson, S. (2005). *The Failure of Democratic Nation Building: Ideology Meets Evolution.* New York: Palgrave Macmillan, 5.
Somit, A., Peterson, S. (2005). *The Failure of Democratic Nation Building: Ideology Meets Evolution.* New York: Palgrave Macmillan. [in English]

Тарасов, В. (1997). *Советская дипломатия в период Корейской войны (1950-1953)*. Москва: Научная книга, 134-150.
Tarasov, V. (1997). *Sovetskaya diplomatiya v period Koreyskoy voynyi (1950-1953)* [Soviet diplomacy during the Korean War (1950-1953)]. Moskva: Nauchnaya kniga. [in Russian]

Калюжнова, Н.Я. Лидина, К.Л. Якобсона, А.Я. (2003). *Регион на перекрестке Востока и Запада: глобализация и конкурентоспособность.* Москва: ТЕИС, 14-21.
Kaljuzhnova, N.Ja., Lidina, K.L., Jakobsona, A.Ja. (2003). *Region na perekrestke Vostoka i Zapada: globalizacija i konkurentosposobnost* [The region at the crossroads of the East and West: globalization and competitiveness]. Moscow: TEIS. [in Russian].

Journal article:
Bakircioglu, O. (2007). The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases. *German Law Journal*, 8, 07, 713-714.
Bakircioglu, O. (2007). The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases. *German Law Journal*, 8, 07, 713-714. [in English].

Musilová, K. (2017). Možnosti aplikace konceptu postmateriálního štěpení na substátních úrovních. *Central European Political Studies Review*, 19(1), 55-75. doi:http://dx.doi.org/10.5817/CEPSR.2017.1.55
Musilová, K. (2017). Mozhnosti aplikace konceptu postmaterialnigo shtepeni na substatnih urovnih. *Central European Political Studies Review, 19*(1), 55-75. doi:http://dx.doi.org/10.5817/CEPSR.2017.1.55 [in Czech].

Nye, J.S., Owens, W.A. (1996). America's Information Edge. *Foreign Affairs*, March/April, 49-67.
Nye, J.S., Owens, W.A. (1996). America's Information Edge. *Foreign Affairs*, March/April, 49-67. [in English].

Задорожній, О., Медведєва, М. (2006). Імплементація міжнародних стандартів захисту прав людини в сфері боротьби з інфекційними хворобами в національному праві України. *Український часопис міжнародного права*, *1,* 64-76.
Zadorozhnii, O., Medvedieva, M. (2006). Implementatsiia mizhnarodnykh standartiv zakhystu prav liudyny v sferi borotby z infektsiinymy khvorobamy v natsionalnomu pravi Ukrainy [Implementation of international human rights standards to combat infection disease in domestic law Ukraine]. *Ukrainskyi chasopys mizhnarodnoho prava* [Ukrainian Journal of International Law], *no. 1,* 64-76. [in Ukrainian].

Conference paper:
Григор'єва, Х.А. (2016). Правові аспекти приватного інвестування у створення сільськогосподарських кооперативів. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 р., м. Одеса)*, 1, 557-559.
Grigorieva, H.A. (2016). Pravovi aspekti privatnogo investuvannya u stvorennya silskogospodarskih kooperativiv. [Legal aspects of private investment in the creation of agricultural cooperatives]. *Pravovi ta institucijni mekhanizmi zabezpechennya rozvitku derzhavi ta prava v umovah evrointegracії: materiali Mizhnarodnoї naukovo-praktichnoї konferencії (20 travnya 2016 r., m. Odesa).* [Legal and institutional mechanisms the development of state and law in the conditions of European integration: materials of the International Scientific and Practical Conference (May 20, 2016, Odesa)], 1. 557-559. [in Ukrainian].

Давиденко, М.Л., Сірик, О.М. (2013) Сучасні проблемні питання тлумачення статті 152 Кримінального кодексу України. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної наукової конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.)*, 2, 284-285.
Davidenko, M.L., Sirik, O.M. (2013) Suchasni problemni pitannya tlumachennya statti 152 Kriminal'nogo kodeksu Ukraini. [Current issues of interpretation of Article 152 of the Criminal Code of Ukraine]. *Pravove zhittya suchasnoї Ukraїni: materiali Mizhnarodnoї naukovoї konferencії profesorsko-vikladackogo ta aspirantskogo skladu (m. Odesa, 16-17 travnya 2013 r.)* [The Legal Life of Modern Ukraine: Materials of the International Scientific Conference of the Teaching and Postgraduate Students (Odessa, May 16-17, 2013)], 2, 284-285. [in Ukrainian].

Web-link:
Salway, S. Contributions and challenges of cross-national comparative research in migration, ethnicity and health: insights from a preliminary study of maternal health in Germany, Canada and the UK. *US National Library of Medicine National Institutes of Health.* <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3146864> (2017, лютий, 01).
Salway, S. Contributions and challenges of cross-national comparative research in migration, ethnicity and health: insights from a preliminary study of maternal health in Germany, Canada and the UK. *US National Library of Medicine National Institutes of Health.* <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3146864> [in English]. (2017, February, 01).

Hadiz, V.R., Chryssogelos A. Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective. *International Political Science Review: SAGE Journals*. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0192512117693908 > (2017, сентябрь, 18).
Hadiz, V.R., Chryssogelos A. Populism in world politics: A comparative cross-regional perspective. *International Political Science Review: SAGE Journals*. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0192512117693908 > [in English]. (2017, September, 18).

Документы, на основании которых власти РФ запрещают деятельность Меджлиса 2016. *15 минут.* <http://15minut.org/article/dokumenty-na-osnovanii-kotoryh-vlasti-rf-zapreshhayut-deyatelnost-medzhlisa-foto-2016-02-15-19-18-31> (2017, ию).
Dokumenty, na osnovanii kotoryh vlasti RF zapreshhajut dejatel'nost' Medzhlisa 2016. [Documents on the basis of which the authorities of the Russian Federation prohibit the activities of the Mejlis]. *15 minut.* [15 minutes]. <http://15minut.org/article/dokumenty-na-osnovanii-kotoryh-vlasti-rf-zapreshhayut-deyatelnost-medzhlisa-foto-2016-02-15-19-18-31> [in Russian]. (2017, June, 22).

References to legislative acts and legal documents

Laws and regulations

Закон про виконавче провадження ст. 24. 1999 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 19, 194.
Zakon pro vykonavche provadzhennya 1999 (Verkhovna Rada Ukrajiny). [Law on Enforcement 1999 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Oficijnyj visnik Ukrajiny* [Official Bulletin of Ukraine], 19, 194. [in Ukrainian].

Цивільний кодекс, ст. 56, гл. 6. 2003 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page5> (2013, листопад, 21)
Tsyvil'nyy kodeks 2003 (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Civil Code 2003 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny.* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page5> [in Ukrainian]. (2013, листопад, 21).

Директива о развитии двусторонних отношений Республики Беларусь с Китайской Народной Республикой 2015 (Президент Республики Беларусь). *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.* <http://www.pravo.by/upload/docs/op/P01500005_1441141200.pdf > (05 мая 2017).
Direktiva o razvitii dvustoronnih otnoshenij Respubliki Belarus' s Kitajskoj Narodnoj Respublikoj 2015 (Prezident Respubliki Belarus'). [The Directive of the bilateral relations development of the Republic of Belarus with People's Republic of China 2015 (The President of the Republic of Belarus)]. *Nacional'nyj pravovoj Internet-portal Respubliki Belarus'.* [National legal Internet-portal of the Republic of Belarus]. <http://www.pravo.by/upload/docs/op/P01500005_1441141200.pdf> [in Russian]. (2017, May, 05).

Проект Закону про виставкову діяльність в Україні 2005 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=25190> (01 грудня 2005).
Proekt Zakonu pro vystavkovu dijal'nist' v Ukrajini 2005 (Verkhovna Rada Ukrajiny). [The Draft Law on Exhibition Activity in Ukraine (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Oficijnyj sajt Verkhovnoji Rady Ukrajiny* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=25190> [in Ukrainian]. (2005, December, 01).

Agreements, conventions, recommendations

International Covenant on Civil and Political Rights 1966 art 2. (General Assembly of the United Nations) <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> (21 листопада 2016).
International Covenant on Civil and Political Rights 1966 art 2. (General Assembly of the United Nations) <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> [in English]. (2016, November, 21).

Рекомендация о развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение 2004 (Международная организация труда). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_532> (21 листопада 2013).
Rekomendacija o razvitii ljudskih resursov: obrazovanie, podgotovka kadrov i nepreryvnoe obuchenie 2004 (Mezhdunarodnaja organizacija truda) [Recommendation on human resources development: education, training and continuing education 2004 (International Labor Organization)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_532> [in English]. (2013, November, 21).

Bilateral agreements

Угода про співробітництво в галузі авіаційного пошуку і рятування 2012 (Кабінет Міністрів України та Уряд Російської Федерації) *Офіційний вісник України*, 29, 130.
Ugoda pro spivrobitnytstvo v galuzi aviatsiynogo poshuku i ryatuvannya 2012 (Kabinet Ministriv Ukrayiny ta Uryad Rosiys'koyi Federatsiyi) [Agreement on cooperation in the field of aviation search and rescue 2012 (Cabinet of Ministers of Ukraine and Government of the Russian Federation)]. *Oficijnyj visnik Ukrajiny* [Official Bulletin of Ukraine], 29, 130. [in Ukrainian].

Judicial documents

Documents of the International Court of Justice
Case concerning pulp mills on the river Uruguay. Argentina v. Uruguay [2007]. ICJ <http://www.icj-cij.org/files/case-related/135/15427.pdf> (12 вересня 2017)
Case concerning pulp mills on the river Uruguay. Argentina v. Uruguay [2007]. ICJ <http://www.icj-cij.org/files/case-related/135/15427.pdf> [in English]. (2017, September 12)

The Vienna Convention on Consular Relations. Germany v. USA. (Request for the Indication of Provisional Measures: Order) General List No 104 [1999] ICJ 1.
The Vienna Convention on Consular Relations. Germany v. USA. (Request for the Indication of Provisional Measures: Order) General List No 104 [1999] ICJ 1. [in English].

ECHR cases (until October 31, 1998)
Delta v. France (Article 50), 30 January 1990, § 38, Series A no. 191-A.
Delta v. France (Article 50), 30 January 1990, § 38, Series A no. 191-A. [in English].

ECHR cases (after November 1, 1998)
Campbell v. Ireland, no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II.
Campbell v. Ireland, no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II. [in English].

Judicial decisions of individual countries
Постановление по делу № 16-П [2013] КС РФ. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148711/> (21 июня 2016).
Postanovlenie po delu № 16-P [2013] KS RF. [Resolution in the case No. 16-P [2013] of the Constitutional Court of the Russian Federation]. <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148711/> [in Russian] (2016, June 21).