EVROPSKÝ POLITICKÝ A PRÁVNÍ DISKURZ

Svazek 7

5. vydání

2020

•

EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE

Volume 7

Issue 5

2020

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5

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

Inna Roianova, THE CONCEPT OF DEMILITARIZED TERRITORIES AS A MEANS OF THE UNITED NATIONS PREVENTIVE DIPLOMACY MEASURES 6

Valeriia Gergiieva, NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAM: FROM NONPROLIFERATION ISSUE TO DETERRENCE 14

Anastasiia Vatamanyuk, PROCEDURAL ASPECTS OF DETERMINING REFUGEE STATUS IN THE KINGDOM OF SPAIN 19

Kseniia Pashaieva, ECONOMIC FACTOR OF POLITICAL TRANSFORMATION OF THE COUNTRIES OF THE SOUTH CAUCASUS 26

Avelina Tsehovalova, RESULTS OF THE INTERNATIONAL MILITARY OPERATION IN LIBYA IN 2011 33

Denis Pron, TERRITORIAL DISPUTE OVER THE KURIL ISLANDS IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL LAW OF JAPAN AND RUSSIA 40

Tarkhan Shukurov, EXTERNAL COMPETENCE OF THE EU FOR INTERNATIONAL AGREEMENTS 47

THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

Mykhailo Shevchuk, TAX INFORMATION AS AN OBJECT OF INFORMATION RELATIONS 56

Bohdana Ostrovska, OUTSIDE OF THE RIGHT TO LIFE: BIOETHICAL PROBLEM OF EMBRYOS DESTRUCTION IN THE ASSISTED REPRODUCTIVE TECHNOLOGIES APPLICATION 64

Dmytro Kushneruk, REPRIVATIZATION AS A GROUND FOR STATE PROPERTY RIGHTS... 72

Tetiana Matselyk, Anton Livak, TAXATION OF AGRICULTURAL LAND AS A MEANS OF ADMINISTRATING THE TAX BURDEN FOR AGRICULTURAL ENTERPRISES 78

Ievgen Romanenko, LEGAL REGULATION OF PROGRAM BUDGETING IN UKRAINE: ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT 85

Yevhenii Shylo, PLANNING FUNCTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT AND DIRECTIONS FOR IMPROVING 96

Natalia Kuzmenko, PROBLEMS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT THE PROCESS OF FORMATION OF NATIONAL DISTRICTS AND VILLAGE COUNCILS IN THE UKRAINIAN SSR (1920 – EARLY 1930'S) 101

SOCIAL DIMENSIONS OF POLITICAL INSTITUTIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION

Dmytro Yagunov, THE UKRAINIAN PRISON AND PROBATION POLICY (1991 – 2020): GENERALIZATION OF MODULATIONS AND ASSESSMENT OF KEY INDICATORS 109

Mustafa Harb, POLITICAL PARTIES DEVELOPMENT IN ARAB COUNTRIES 159

Viktor Leshchynskyi, ADMINISTRATIVE ACT AND MODERN MECHANISMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS: PROBLEMS OF RELATIONSHIP..... 164

Andrii Makarenko, CURRENT STATE OF ADMINISTRATION OF PREHOSPITAL HELP IN EMERGENCY CONDITIONS OF THE PEACETIME IN UKRAINE 170

MEDIA DIMENSIONS OF SOCIAL AND POLITICAL DISCOURSE

Hanna Sashchuk, REALIZATION OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE 178

Ihor Myslovskyi, MEDIA COVERAGE OF LUTSK HOSTAGE CRISIS ON JULY 21, 2020 (BASED ON CONTENT OF UKRAINIAN NEWS TV CHANNELS PRIAMYI AND ZIK) (PART 1) 184

Lina Vezhel, THE STATE OF SYNTHETIC REALITIES: ASPECTS OF BRAND SAFETY 197

Petro Katerynych, DISTINCTION BETWEEN THE CONCEPTS OF «EDUCATIONAL JOURNALISM» AND «PEDAGOGICAL JOURNALISM» IN MEDIA DISCOURSE..... 202

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

Oleksandr Misiats, THE «BENEFIT OF THE FAMILY» CRITERIA IN CONTRACT RELATIONS 210

Liudmyla Palii, PREVENTIVE METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY TO ENSURE CUSTOMS SECURITY: CURRENT PROBLEMS OF DEFINITION AND APPLICATION 218

Ruslan Kotelevskii, GUARANTEES OF VICTIMS' RIGHTS IMPLEMENTATION (OF BOTH NATURAL AND JURIDICAL PERSONS) IN CRIMINAL PROCEEDINGS 224

Nataliia Suhoniako, TYPES OF INFORMATION ACTIVITY OF COURTS IN UKRAINE 231

Pavlo Barbul, ON SPECIFIC ISSUES OF LEGAL SUPPLY OF ORGANIZATIONAL-FUNCTIONAL STRUCTURE OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE 237

REQUIREMENTS TO MANUSCRIPTS (in Czech) 244

REQUIREMENTS TO MANUSCRIPTS (in English) 249

INTERNATIONAL LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.1

Inna Roianova
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-0443-1815
Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

THE CONCEPT OF DEMILITARIZED TERRITORIES AS A MEANS OF THE UNITED NATIONS PREVENTIVE DIPLOMACY MEASURES

The article is devoted to the peculiarities of the concept of formation of demilitarized territories (buffer zones) within the framework of the United Nations preventive diplomacy measures. The idea of preventive diplomacy was first formulated by the second UN Secretary-General Dag Hammarskjöld in 1960 and acquired special significance at the end of the twentieth century, which was, to some extent, due to the end of the ”Cold War”. In the article, UN preventive diplomacy as an activity that aims to prevent conflicts in the world or, if they occur, to limit the spread of conflicts is regarded. The fact that the creation of demilitarized zones is one of the measures of preventive diplomacy, which is implemented by the UN Security Council in the framework of peace enforcement operations is highlighted. Thus, the goal of this article is to analyse the examples of the formation of buffer zones under the leadership of the UN Peacekeeping Forces, which shall further supervise the compliance with the regime of such zones.

In particular, the peculiarities of the legal regulation of the creation of demilitarized zones in Cyprus, in Srebrenica, as well as the border areas between North and South Korea, Israel and Egypt, Israel and Syria are considered. The study of such cases allows to determine and describe the main principles of the concept of formation of demilitarized territories (buffer zones) as a highly effective preventive diplomacy measure.

In other words, the essence of the concept is to prevent armed conflict and reduce military activity by moving armed forces, military equipment and weapons as well as any other military facilities outside the zone. The concept is based on such imperative principles of International Law as peaceful settlement of disputes and non-use of force or threat of force.

It is necessary to mention that the concept described in this research is based on formal grounds such as resolutions of the UN Security Council, which has certain differences from legal frameworks of buffer zones creation on the basis of bilateral or multilateral agreements.

Keywords: preventive diplomacy, demilitarized zone, UN Forces, UN peacekeeping operations, Korea, demilitarization, Security Council.

1. Problem setting. The idea of preventive diplomacy is to reduce the risks of conflict or, in case of existing conflicts, to prevent their spread through certain measures. It is associated with the creation of the United Nations Organization. The possibility of preventing the use of force or threat of force between states by establishing a border buffer zone at the initiative and under the auspices of the UN leads to a new approach to the creation of demilitarized territories as a kind of preventive diplomacy. This approach is relevant to modern international relations and requires proper legal regulation and scientific substantiation of International Law.

However, at present there is hardly any research on the creation of demilitarized territories as a kind of preventive diplomacy; textbooks and scientific literature generally consider the "classical" approach to the creation of demilitarized zones in which this measure is regarded as a restorative tool and is established between states on the basis of bilateral or multilateral agreements during the conflict or in the post-conflict period. However, in the context of globalization and increasing the military-industrial potential of important actors, international relations require new ways to resolve armed conflicts peacefully. Therefore, the problem of the concept of the formation of demilitarized territories as a means of preventive diplomacy

and principles of the creation of such zones as well as their legal regulation, remains pressing for the science of International Law.

In addition, the practice of establishing demilitarized zones as a means of preventive diplomacy during the "Cold War" and at the present stage has not been investigated comprehensively in domestic scientific literature.

2. Analysis of recent research and publications. To date, there have been no specific works devoted to the concept of the formation of demilitarized territories as a measure of preventive diplomacy in modern domestic science of international law, as well as among scientists at the global level. At the same time, it is necessary to pay attention to the works of some scholars, which are devoted to issues directly related to the topic of this article, in particular in the 1960-1980s. The general issues of UN peacekeeping operations were studied by Semenov, V. (1976)[1], Krivchikova, E. (1964)[2], Lukashuk, I. (1974)[3], Tuzmukhamedov, B. (1983)[4], Yanovskyi, M. (1957)[5]. Among the representatives of modern science of international law who have studied certain issues of international and regional security, the implementation of UN peacekeeping operations, many Ukrainian and Russian scientists, in particular Bruz, V.[6], Denisov, V.[7], Shchokin, Yu.[8], Zaemskiy, V.[9] should be named. Furthermore, Modern Western European and American scientists Akiba, O.[10], Annan, K.[11], Dinh, N.[12], Gill, T. and Fleck, D.[13], Oswald, B., Durham, H. and Bates, A.(2010)[14], Murphy, R. (2007)[15], Peter, M. and Coning, C. (2019)[16] comprehensively considered the preventive diplomacy, legal regulation of UN peacekeeping operations and the legal status of the UN Armed Forces.

3. Statement of the article objective. The purpose of the research is to determine the concept and describe the main principles of formation of demilitarized territories (buffer zones) as a highly effective preventive diplomacy measure based on the analysis of the legal regulation of individual examples of the creation of such zones.

4. Presentation of the main body of the article. The idea of preventive diplomacy in the modern world was proposed by the second UN Secretary-General Dag Hammarskjöld in the 1950s, and was first mentioned in his report "Introduction to the annual report of the Secretary-General on the work of the Organization from June 15, 1959 to June 16, 1960". In particular, "the preventive diplomacy, to which the efforts of the United Nations must thus to a large extent be directed, is of special significance in cases where the original conflict may be said either to be the result of, or to imply risks for, the creation of a power vacuum between the main blocs. <…> The ways in which a vacuum can be filled by the United Nations so

---

[1] Семенов, В. (1976). *Вооруженные силы ООН*. Москва: Международные Отношения.

[2] Кривчикова, Э. (1965). *Вооруженные силы ООН: Международноправовые вопросы.* Москва: Международные отношения.

[3] Лукашук, И. (1974). Отношения мирного сосуществования и международное право. *Проблемы международно-правового регулирования*. Киев: Вища шк.

[4] Тузмухамедов, Б. (1986). *Зоны мира*. Москва: Международные отношения.

[5] Яновский, М. (1957). *Мирные средства разрешения международных споров*. Ташкент: САГУ.

[6] Бруз, В. (2010). *Роль ООН у врегулюванні міжнародних конфліктів і в боротьбі проти тероризму*. Київ: ВПК "Експрес-Поліграф ".

[7] Денисов, В. (2017). Міжнародне співтовариство як правова реальність функціонування міжнародних відносин. *Правова держава, 28,* 358-374.

[8] Щокин, Ю. (2018). Основания самообороны международных межправительственных организаций. *Теорія і практика правознавства, 2 (14),* 3. <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/149269/148951>. (2020, September, 08).

[9] Заемский, В. (2008). *ООН и миротворчество*. Москва: Международные отношения.

[10] Akiba, O. (2020). Introduction: Preventive Diplomacy in Theory and Practice. Akiba, O. (eds) *Preventive Diplomacy, Security, and Human Rights in West Africa.* Palgrave Macmillan, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-25354-7_1>. (2020, September, 08).

[11] Annan, K. (2012). *Interventions: A Life in War and Peace*. The Penguin Press.

[12] Нгуен, К. (2000). *Международное публичное право*: в 2 т. Киев: Сфера.

[13] Gill, Terry D., Fleck, D. (2016). *Handbook of the international law of military operations*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.

[14] Oswald, B., Durham, H. Bates, A. (2010). *Documents on the Law of UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press.

[15] Murphy, R. (2007). *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo: Operational and Legal Issues in Practice*. Routledge.

[16] Peter, M. (2019) Peacekeeping: Resilience of an Idea. de Coning C., Peter, M. (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Macmillan, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_2>. (2020, September, 08).

as to forestall such initiatives differ from case to case"[1]. For the next thirty years after Dag Hammarskjöld's death in 1961, during the "Cold War", preventive diplomacy was less relevant. However, it was not until the 1990s that this phenomenon acquired its significance. Thus, the UN Secretary General – Boutros Boutros-Ghali in his report "An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping" of June 17, 1992 determined the notion of preventive diplomacy. Par. 20 of the report states that "Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur"[2]. According to this Agenda, the means of preventive diplomacy may be the creation of demilitarised zones (par. 23). In addition, paragraph 47 of the "Supplement to an Agenda for Peace" of January 25, 1995 ("the Supplement") also confirms this, namely, "demilitarized zones are measures that will promote preventive diplomacy"[3]. At the same time, regional international organizations can carry out preventive diplomacy measures.

Additionally, par. 33 of the Supplement defines three main principles for maintaining peace: agreement of the parties, impartiality, non-use of force. Preventive diplomacy measures should be based on these principles and be carried out under the auspices of the United Nations. The legal regulation of such measures is carried out by Chapter VI of the UN Charter "Pacific settlement of disputes". Their main feature is their non-coercive non-violent character compared with those measures regulated by Chapter VII of the Statute. According to Article 36 "The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment"[4]. Despite the recommendatory nature of these decisions, they have a convincing impact on the states to which it was adopted. Their goal is to facilitate the settlement of disputes between states by peaceful means, thus preventing the armed conflict.

However, the UN Secretary-General's Report "Preventive Diplomacy: Achieving Results" of 26 August 2011 (paragraph 13) clarifies the following: "How, and how early, the Security Council should become involved in a situation of concern is a question that must be answered on a case-by-case basis. At times, the Council decides to keep its clout in reserve, in order to leave space for quiet diplomacy and the good offices of the Secretary-General. In other instances, highly visible and decisive action by the Council, such as missions to the field, initiatives by its President and press communiqués, has opened political space for prevention which otherwise would not have existed, strongly supporting my efforts"[5].

That is, in cases where there is a threat to world peace, the implementation of preventive diplomacy is entrusted to the UN Security Council, which in this case acts on the basis of Chapter VII of the Charter of the United Nations (peace enforcement operations), as it has the main responsibility to support international peace and security (paragraph 1 of Article 24 of the UN Charter). Thus, the article 39 states that "the Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security"[6]. At the same time, the UN Security Council may initiate coercive measures with the use of force if the non-violent measures have proven to be insufficient.

In addition, the Secretary-General, as well as the General Assembly, is entitled to report to the Security Council about the situations which could threaten international peace and security (articles 11, 99 of Charter UN).

The following examples will provide an important source for the development of the concept of formation of demilitarized territories (buffer zones) as a highly effective preventive diplomacy measure of a coercive nature with the use of force on the basis of Chapter VII of the UN Charter.

---

[1] *Introduction to the annual report of the Secretary-General on the work of the Organization, 16 June 1959 -- 15 June 1960.* <https://digitallibrary.un.org/record/714842?ln=en>. (2020, September, 08).

[2] An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. *Report of the Secretary-General on 17 June 1992*. <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacemaking-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/>. (2020, September, 08).

[3] *Supplement to an Agenda for Peace : position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations*. UN, 25 Jan. 1995. <https://undocs.org/ru/A/50/60>. (2020, September, 08).

[4] *The Charter of the United Nations signed on 26 June 1945*. <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>. (2020, September, 08).

[5] Preventive diplomacy: Delivering results. *Report of the UN Secretary-General dated 26 August 2011 (S / 2011/552).* <https://undocs.org/en/S/2011/552>. (2020, September, 08).

[6] *The Charter of the United Nations signed on 26 June 1945*. <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>. (2020, September, 08).

4.1 Cyprus. In 1960, Cyprus gained independence from Britain. The Act providing for the establishment and relationship with the establishment of an independent republic in Cyprus of July 29, 1960 (Cyprus Act) proclaimed the following: "…there shall be established in the Island sovereign of Cyprus an independent sovereign Republic of Cyprus, and country. Her Majesty shall have no sovereignty or jurisdiction over the Republic of Cyprus" (par. 1)[1], except for two parts of the island agreed in the Declaration of the Government of the United Kingdom of February, 11 1959[2].

In December, 1963, there were interethnic conflicts between Greek and Turkish Cypriots. The UN Security Council, in its resolution of March 4, 1964, "4. Recommends the creation, with the consent of the Government of Cyprus, of the United `nations peace-keeping force in Cyprus. The composition and size of the force shall be established by the Secretary-General, in consultation with the Governments of Cyprus, Greece and the United Kingdom" (par. 4)[3]. This buffer zone also became a demarcation line after Turkish troops invaded and occupied the northern part of Cyprus on July 15, 1974. Pursuant to Resolution 353 (1974), the Tripartite Conference on Geneva on Cyprus was convened on 25-30 July, 1974, where the text of the Geneva Declaration was agreed[4]. This document provided for the coordination of the plane of the buffer zone between the representatives of the three states (Turkey, Greece, Great Britain) and its location on the border with the territories occupied by the Turkish armed forces. According to the Geneva Declaration, this area was under the sole supervision and control of the UN Forces. No armed forces other than the United Nations were stationed within its borders.

From the beginning of the conflict until today, the UN Force continues to supervise the established buffer zone. In particular, the preamble to UN Security Council resolution of January 30, 2020 proclaimed the following: "Noting that the Government of Cyprus is agreed that in view of the prevailing conditions on the island it is necessary to keep the United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) beyond 31 January 2020"[5]. In addition, the resolution states the following: "Expresses serious concern at the increased number of violations of the military status quo along the ceasefire lines, calls once more on the sides and all involved parties to respect UNFICYP's mandated authority in, and delineation of, the buffer zone, urges the use of the 2018 United Nations aide-memoire by the sides to ensure peace and security in the buffer zone, and calls on the two sides to prevent unauthorised activities between the ceasefire lines"[6].

In 2004, UN Secretary-General Kofi Annan proposed a Plan[7] that included the establishment of a federal system of the Republic of Cyprus and contained provisions for the permanent demilitarization of the 1,000-meter border zone on both sides. In addition, the Plan provided for the withdrawal of troops from both parts of Cyprus (meaning Greek and Turkish), along with limiting the number of armed forces to the required number in order to maintain law and order. It was put to separate referendums in the Republic of Cyprus and the unrecognized Turkish Republic of Northern Cyprus on April 24, 2004. However, following the results of the voting in the Republic of Cyprus, the electorate rejected the proposal, while the electorate of the Turkish Republic of Northern Cyprus approved[8]. However, this Plan has not been implemented.

4.2 Srebrenica. Srebrenica's demilitarization was led by UN Forces (UNPROFOR) (Shchokyn, Yu. 2018: 4). The Agreement for the demilitarization of Srebrenica between the Government of the Republic of Bosnia and Herzegovina and the Bosnian Serbs of April 18, 1993 provided for time limits within which demilitarization was to be completed (within 72 hours of the arrival of the UN Force), and the requirements which the area had to meet, including: "All weapons, ammunition, mines, explosives, combat supplies

[1] *Cyprus Act on 29 July 1960*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1960/52/pdfs/ukpga_19600052_en.pdf>. (2020, September, 08).
[2] *London and Zurich Agreements on 11 February 1959*. <https://www.embargoed.org/wp-content/uploads/2018/02/1959_London_and_Zurich_-Agreements.pdf>. (2020, September, 08).
[3] Resolution adopted by the Security Council at its 1102nd meeting on 4 March 1964 *on establishment of the UN Peace-keeping Force in Cyprus*. <https://digitallibrary.un.org/record/607947?ln=en>. (2020, September, 08).
[4] *Tripartite Conference & Geneva Declaration*. <https://unficyp.unmissions.org/tripartite-conference-geneva-declaration>. (2020, September, 08).
[5] *Resolution 2506 (2020)* Adopted by the Security Council at its 8709th meeting, on 30 January 2020. <https://digitallibrary.un.org/record/3848947>. (2020, September, 08).
[6] *Resolution 2506 (2020)* Adopted by the Security Council at its 8709th meeting, on 30 January 2020. <https://digitallibrary.un.org/record/3848947>. (2020, September, 08).
[7] *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem*. <https://peacemaker.un.org/node/2961>. (2020, September, 08).
[8] *Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus on 28 May 2004 S/2004/437*. <https://digitallibrary.un.org/record/522514>. (2020, September, 08).

(except drugs) will be handed over to the UN Force"[1]. Also, the agreement stipulated that no armed person or formation, except the UN Forces, would remain within the city from the moment of its demilitarization process.

4.3 Korea. The demilitarized zone is legally regulated by the Armistice Agreement between the Commander-in-Chief of the United Nations Armed Forces, on the one hand, the Commander-in-Chief of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, and signed on July 27, 1953. The Article 1 states the following: "A Military Demarcation Line shall be fixed and both sides shall withdraw two (2) kilometers from this line RO as to establish a Demilitarized Zone between the opposing forces. A Demilitarized Zone shall be established as a buffer zone to prevent the occurrence of incidents which might lead to a resumption of hostilities"[2]. The agreement provides for the deadlines within which the following measures must be taken, in particular: "Within seventy two (72) hours after this Armistice Agreement becomes effective, withdraw all of their military forces, supplies, and equipment from the Demilitarized Zone except as otherwise provided herein" (par. 13 (a) art. 2)[3]. "The Commanders of the opposing sides shall have suitable markers erected along the boundary between the Demilitarized Zone and their respective areas; No person, military or civilian, shall be permitted to enter the Demilitarized Zone except persons concerned with the conduct of civil. administration and relief and persons specifically authorized to enter by the Military Armistice Commission" (par. 4, 9 art. 1)[4].

4.4. Israel – Syria / Israel – Egypt. Pursuant to UN Security Council Resolutions № 338[5] of October 22, 1973 and № 242[6] November 22, 1967, two agreements were signed: the Agreement on disengagement between Israel and Egypt Forces of January 18, 1974 and the Agreement on disengagement between Israeli and Syrian Forces of May 31, 1974. These agreements are similar in content and provided for the formation of demilitarized zones under the leadership of a specially designated UN Force. Thus, the Agreement on Mutual Withdrawal of Armed Forces of May 31, 1974 between Israel and Syria provided for the establishment of a buffer zone within the so-called separation area (between lines A and B in accordance with the provisions of subparagraph 3 of paragraph B of the Agreement), where UN forces (UNDOF) that supervise the withdrawal of Armed Forces could be deployed. This buffer zone covered a certain part of the Golan Heights (235 km²) (Sachar, H. 1976). Within its borders, the deployment of armed forces (par. C) was prohibited, except for the UN Force, which monitors and supervises compliance with the buffer zone regime. However, as noted in paragraph "H": "This agreement is not a peace agreement. It is a step toward a just and durable peace on the basis of Security Council Resolution 338 dated October 22, 1973"[7]. Every six months from 31 May 1974 until today, the UN Security Council has extended the mandate of the United Nations Force (UNDOF) to supervise the withdrawal of Armed Forces. Thus, on the basis of paragraph 14 of UN Security Council Resolution № 2503 of December 19, 2019[8], the mandate was extended for six months, until June 30, 2020.

The Agreement on disengagement between Israel and Egypt forces of January 18, 1974 also provided for the creation of a buffer zone, which allows only the United Nations Emergency Force (UNEF). Egypt and Israel do not see this agreement as a final peace agreement. (par. D)[9]. But this example demonstrated that the

---

[1] *Agreement for the demilitarization of Srebrenica on 18 April 1993.* <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_930418_Agreement%20on%20the%20Demilitarization%20of%20Srebrenica.pdf>. (2020, September, 08).
[2] *Agreement Concerning Military Armistice on 27 July 1953.* <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf>. (2020, September, 08).
[3] *Agreement Concerning Military Armistice on 27 July 1953.* <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf>. (2020, September, 08).
[4] *Agreement Concerning Military Armistice on 27 July 1953.* <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf>. (2020, September, 08).
[5] United Nations Security Council (1973) *Resolution 338*, 22 October 1973, S/RES/338. <https://ecf.org.il/media_items/491>. (2020, September, 08).
[6] United Nations Security Council (1967) *Resolution 242*, 22 November 1967, S/RES/242. <https://ecf.org.il/media_items/495>. (2020, September, 08).
[7] *Agreement on disengagement between Israeli and Syrian Forces of 31 May 1974.* <https://content.ecf.org.il/files/M00216_TheSeparationAgreementbetweenIsraelandSyria-OriginalDocument_0.pdf>. (2020, September, 08).
[8] *Resolution 2503 (2019)* Adopted by the Security Council at its 8693rd meeting, on 19 December 2019. <https://undocs.org/en/S/RES/2503(2019)>. (2020, September, 08). (2020, September, 08).
[9] *Agreement on disengagement between Israel and Egypt forces of January 18, 1974.* <https://ecf.org.il/media_items/598>. (2020, September, 08).

attempt to conclude this agreement with the assistance of the UN Security Council later influenced the signing of the Israel-Egypt Peace Treaty in 1979. Articles 1 and 4 of Annex I to this Agreement provide for the establishment of a demilitarized zone within the Sinai under UN supervision[1].

Thus, the use of coercive measures by force by the UN Security Council is a measure of preventive diplomacy. The establishment of demilitarized zones as part of peacekeeping operations by the Security Council may facilitate the future signing of an international treaty establishing a demilitarized zone regime for the long term (or on a permanent basis). It is seen that the concept of creating demilitarized zones (buffer zones) in accordance with Chapter VII of the UN Charter differs from the so-called "classical" concept on the basis of which were created, for example, demilitarized Suez, Panama Canals, Antarctica. Hence, the demilitarized border areas (zones), formed in accordance with the resolutions of the UN Security Council, allow to distance the armed forces of the parties and reduce the risks of armed conflict. This is important both for the parties to the conflict and for other states.

The concept is based on such imperative principles of international law as non-use of force or threat of force, peaceful settlement of disputes (paragraphs 4, 3 of Article 2 of the UN Charter). Therefore, demilitarized zones contribute to the reduction of military activity, concentration of troops, military equipment, weapons, and military facilities. In the conditions of constant increase of military potential of important actors of the world, the concept of creation of demilitarized zones as a measure of preventive diplomacy becomes crucial and there is a necessity of its scientific development. This approach emphasizes the role of the UN Security Council, which has the main responsibility for world peace and hence decides on buffer zones creation. As a result, on the one hand, it is the initiator of the establishment of the demilitarized zone, and on the other hand, the mediator in the settlement of the conflict between its parties.

According to the legal basis, the formation of a demilitarized (buffer) zone within the framework of preventive diplomacy is based on the relevant resolution of the UN Security Council with the involvement of the UN Forces in their implementation. Demilitarized (buffer) zones are formed for a period of time until states in case of armed conflict cease to do so and conclude a peace agreement (see Israel-Egypt). But in some instances, such areas are protracted, which is directly related to the significant period of conflict between the parties (see Cyprus).

As for the formation of a demilitarized zone on the basis of an agreement concluded between the states before, during the war or at the stage of post-war relations, such agreements are based on the voluntary consent of the parties. Legal regulation of the content of these treaties and the conditions to be fulfilled by the demilitarized zone are carried out by the Additional Protocol of 1977 to the Geneva Conventions of August 12, 1949, concerning the protection of victims of international armed conflicts (Additional Protocol I), namely Art. 60[2].

The regimes of demilitarized (buffer zones) in both cases, and the conditions to which they shall correspond, are per se identical. This is manifested in the prohibition of any military activity, circulation and use of weapons, military equipment and combatants within these areas.

On the basis of the above-mentioned, it is necessary to point out the following:

1. UN preventive diplomacy is a set of measures aimed at preventing conflicts and, if they do occur, preventing their spread.

2. The formation of a new practice of establishing demilitarized spaces between the conflicting parties in order to separate them, preventing attacks on each other leads to the emergence of a new concept of creating demilitarized zones. It is based on such imperative principles of law as non-use of force or threat of force and peaceful settlement of disputes. The concept of creating demilitarized zones as a measure of preventive diplomacy is becoming significant and needs scientific development, since with the constant increase in military potential of important actors in the world, there is a need for reduced concentrations of troops, military equipment, weapons and military facilities, especially in border areas.

3. The legal basis of the formation of demilitarized zones within the implementation of preventive diplomacy has its distinction with the legal frameworks of the formation of these zones on the basis of an agreement between states. The establishment of such zones is in the first case carried out under the direction and with the assistance of the United Nations, in particular the United Nations Security Council

[1] *PEACE TREATY BETWEEN ISRAEL AND EGYPT March 26, 1979.* <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/EG%20IL_790326_Egypt%20and%20Israel%20Treaty%20of%20Peace.pdf>. (2020, September, 08).

[2] *Additional Protocol of 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, concerning the protection of victims of international armed conflicts* (Additional Protocol I). <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/treaties-additional-protocol-1.htm>. (2020, September, 08).

and with the participation of the Secretary-General and the United Nations General Assembly. As the UN Security Council has the primary responsibility for peace and security, it is authorized on behalf of the international community to implement preventive diplomacy measures, among which demilitarization plays a special role. In the second case the creation of demilitarized zones is carried out on the basis of a bilateral or multilateral agreement. However, in terms of their legal character, both of these zones have an identical legal regime and similar conditions that the demilitarized territory shall fulfil.

References:

1. *Additional Protocol (1977) to the Geneva Conventions of 12 August 1949, concerning the protection of victims of international armed conflicts*. <https://www.icrc.org/ru/doc/ resources/documents/misc/treaties-additional-protocol-1.htm> (2020, September, 08). [in English].
2. *Agreement Concerning Military Armistice* (1953). <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf> (2020, September, 08). [in English].
3. *Agreement on disengagement between Israeli and Syrian Forces* (1974). <https://content.ecf.org.il/files/M00216_TheSeparationAgreementbetweenIsraelandSyria-OriginalDocument_0.pdf> (2020, September, 08). [in English].
4. *Agreement on disengagement between Israel and Egypt forces* (1974). <https://ecf.org.il/media_items/598> (2020, September, 08). [in English].
5. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General (1992). <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacemaking-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/> (2020, September, 08). [in English].
6. *Agreement for the demilitarization of Srebrenica* (1993). <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_930418_Agreement%20on%20the%20Demilitarization%20of%20Srebrenica.pdf> (2020, September, 08). [in English].
7. Akiba, O. (2020). Introduction: Preventive Diplomacy in Theory and Practice. Akiba, O. (eds) *Preventive Diplomacy, Security, and Human Rights in West Africa*. Palgrave Macmillan, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-25354-7_1> (2020, September, 08). [in English].
8. Annan, K. (2012). *Interventions: A Life in War and Peace*. The Penguin Press. [in English].
9. Bruz, V. (2010). *Rol OON u vreguljuvanni mizhnarodnih konfliktiv i v borotbi proti terorizmu* [The role of the UN in the regulation of international conflicts and in the fight against terrorism]. Kyiv: VPK "Ekspres-Poligraf". [in Ukrainian].
10. *Cyprus Act* (1960). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1960/52/pdfs/ukpga_19600052_en.pdf > (2020, September, 08). [in English].
11. Denisov, V. (2017). Mizhnarodne spivtovaristvo iak pravova realnist funkcionuvannja mizhnarodnih vidnosin [The international community as a legal reality of the functioning of international relations]. *Pravova derzhava* [Law state], *iss. 28*, 358-374. [in Ukrainian].
12. *Introduction to the annual report of the Secretary-General on the work of the Organization, 16 June 1959 – 15 June 1960*. <https://digitallibrary.un.org/record/714842?ln=en> (2020, September, 08). [in English].
13. Janovskij, M. (1957). *Mirnye sredstva razreshenija mezhdunarodnyh sporov* [Peaceful means of settling international disputes]. Tashkent: SAGU. [in Russian].
14. Gill, Terry D., Fleck, D. 2016). *Handbook of the international law of military operations.* 2nd edition. Oxford: Oxford University Press. [in English].
15. Krivchikova, Je. (1965). *Vooruzhennye sily OON (Mezhdunarodnopravovye voprosy)*[UN Armed Forces (International questions)]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija. [in Russian].
16. *London and Zurich Agreements* (1959). <https://www.embargoed.org/wp-content/uploads/2018/02/1959_London_and_Zurich_-Agreements.pdf> (2020, September, 08). [in English].
17. Lukashuk, I. (1974) Otnoshenija mirnogo sosushhestvovanija i mezhdunarodnoe pravo. [Relations of peaceful coexistence and international law]. *Problemy mezhdunarodno-pravovogo regulirovanija* [Problems of international legal regulation]. Kyiv: Vishha shk. [in Russian].
18. Murphy, R. (2007). *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo: Opera-tional and Legal Issues in Practice*. Routledge. [in English].
19. Nguen, K. (2000). *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo* [International legal law]: in 2 vol. Kyiv: Sfera. [in Russian].
20. Oswald, B., Durham, H. Bates, A. (2010). *Documents on the Law of UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press. [in English].
21. *Peace treaty between Israel and Egypt* (1979). <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/EG%20IL_790326_Egypt%20and%20Israel%20Treaty%20of%20Peace.pdf> (2020, September, 08). [in English].
22. Peter, M. (2019) Peacekeeping: Resilience of an Idea. de Coning C., Peter, M. (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order.* Palgrave Macmillan, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-99106-1_2>. [in English].
23. Preventive diplomacy: Delivering results. *Report of the UN Secretary-General (2011) (S / 2011/552).* <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/S/2011/552> (2020, September, 08). [in English].

24. *Report by Secretary-General on the United Nations operation in Cyprus (1964) S/5950*. <https://digitallibrary.un.org/record/538507> (2020, September, 08). [in English].
25. *Report of the Secretary-General on his mission of good offices in Cyprus (2004) S/2004/437*. <https://digitallibrary.un.org/record/522514> (2020, September, 08). [in English].
26. *Resolution (1964) adopted by the Security Council at its 1102nd meeting on establishment of the UN Peace-keeping Force in Cyprus*. <https://digitallibrary.un.org/record/607947?ln=en> (2020, September, 08). [in English].
27. *Resolution 2503 (2019)* Adopted by the Security Council at its 8693rd meeting. <https://undocs.org/en/S/RES/2503(2019)> (2020, September, 08). [in English].
28. *Resolution 2506 (2020)* Adopted by the Security Council at its 8709th meeting. <https://digitallibrary.un.org/record/3848947> (2020, September, 08). [in English].
29. Sachar, H.M. (1976). *A History of Israel: From the Rise of Zionism to Our Time*. New York: Alfred A. Knopf. <https://ecf.org.il/media_items/274> (2020, September, 08). [in English].
30. Semenov, V.S. (1976). *Vooruzhennye sily OON* [UN Armed Forces]. Moscow: Mezhdunarodnye Otnoshenija. [in Russian].
31. Shchokyn, Yu.V. (2018). Osnovanyia samooborony mezhdunarodnykh mezhpravytelstvennykh orhanyzatsyi [Foundations of the self-defense of international intergovernmental organizations]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva* [Theory and practice of jurisprudence], *Vol. 2 (14).* <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/149269/148951> (2020, September, 08). [in Russian].
32. *Supplement to an Agenda for Peace : position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations* (1995). <https://undocs.org/ru/A/50/60> (2020, September, 08). [in English].
33. *The Charter of the United Nations* (1945). <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/> (2020, September, 08). [in English].
34. *The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem* (2004). <https://peacemaker.un.org/node/2961> (2020, September, 08). [in English].
35. Tripartite Conference & Geneva Declaration. <https://unficyp.unmissions.org/tripartite-conference-geneva-declaration> (2020, September, 08). [in English].
36. Tuzmuhamedov, B. (1986). *Zony mira* [Zones of peace]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija. [in Russian].
37. *UN Security Council Resolution 338* (1973). <https://ecf.org.il/media_items/491> (2020, September, 08). [in English].
38. *UN Security Council Resolution 242* (1967). <https://ecf.org.il/media_items/495> (2020, September, 08). [in English].
39. Zaemskij, V. (2008). *OON i mirotvorchestvo* [UN and peacekeeping]. Moscow: Mezhdunarodnye otnoshenija. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.2

Valeriia Gergiieva, Research Fellow
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-1658-3189
Odesa Center for Nonproliferation,
Odesa I.I. Mechnikov National University, Ukraine

NORTH KOREA'S NUCLEAR PROGRAM: FROM NONPROLIFERATION ISSUE TO DETERRENCE

The article provides an understanding of North Korea's nuclear program and its path to it. There is a range of reasons that explain why after the breakdown of the USSR, North Korea chose such a strategy and why the South didn't. The U.S. policy on the Korean Peninsula has a significant influence on these countries. Thereby the Bush Administration's policy is viewed as the last chance to speak about North Korea as a challenge for the Nonproliferation regime. Nowadays, after six nuclear tests and numerous ballistic missiles tests (including long-range ballistic missiles since 2017), North Korea is more about Deterrence, as it is already a nuclear state. Crises of 2017 and 2020 show the necessity to build a new strategy for the U.S. and the whole international community. The further dialogue with North Korea is unpredictable and depends on the U.S. elections, consequences of Covid-19, and Kim's readiness to cooperate.
Keywords: North Korea, the U.S., South Korea, China, Nonproliferation, nuclear weapons program, ballistic missiles, crisis, Covid-19.

Introduction

When we speak about Proliferation of nuclear weapons, we should always keep in mind such questions, as – "What motivations have non-nuclear countries to possess nuclear weapons?" and "What could nuclear weapons states or international organizations do to change their intentions?"

Political scientist Scott Sagan spoke about three basic reasons for states, which have intensions to obtain nuclear weapons.[1] The first one – competitive security environments and desire to deter external aggression; the second – domestic political lobbies, which can encourage states for different reasons; and the third – international norms of prestige associated with nuclear weapons. Sagan concludes that none of these causes is dominant, but that they are in interdependence of each other. If we look at all recent countries, who were trying to produce nuclear weapons, we will see common features – fear and feeling of insecurity, desire to deter from any international aggression. Such unstable countries, as North Korea, Iran, Iraq, Libya and Syria demand more careful policy and when they feel that declared and real policy differs, they could act quite harshly. This article is focused on North Korean nuclear background and nowadays challenges and nuclear achievements. It is focused on the US policy in the region and how it influences.

After the Korean War, not only Korean peninsula was divided at the 38th parallel but the spheres of interest as well: North Korea (DPRK – Democratic People's Republic of Korea) – was under the sphere of the USSR, South Korea (ROK – Republic of Korea) – under the USA. One of the most crucial reasons why one Korea has chosen 'nuclear way' and another not -is obviously "nuclear umbrella". For sure, positive security assurances helped to keep South Korea on the pass of nuclear restraint. Considering the fact, that the U.S.-ROK alliance has lasted since the signing of Mutual Defense Treaty in October 1953[2], it gives confidence, as such long cooperation would not stop in one second, it shows stability despite the fact that not everything is smooth in their relations. No need to create own nuclear weapons if you have the U.S. ones in case of necessity.

Another situation was with North Korea, its nuclear way is a result of such factors, as feeling of injustice, food shortages in 1990-ies and one the crucial – breakdown of the USSR. North Korea has lost its

[1] Rauchhaus, R., Kroenig, M., Gartzke, E. (2013). *Causes and consequences of Nuclear Proliferation*. New York: Routledge Global Security Studies, 62-63.
[2] Snyder, S., Lee, J. (2012). *Infusing Commitment with Credibility: The Role of Security Assurances in Cementing the US-ROK Alliance*. Stanford: Stanford University Press, 162-189.

ally, its "nuclear ally", what was the sign for them to worry about. Next sign was – normalization of China and Russia relations with South Korea in 1991, especially due to the fact the highest percentage of North Korea's trade is with China. Of course such changed balance on the Korean Peninsula was painful for such unstable country, as North Korea and as we see it usually acts quite impulsive, as a beast at a dead end.

Nuclear background after the Korean War until 2003

North Korean nuclear (peaceful) way started in 1959 with signing a civil nuclear agreement with the USSR and received assistance in building Yongbyon research reactor. Such cooperation was aimed to develop peaceful nuclear energy, which is according to the NPT (Nonproliferation Treaty) is not prohibited, but even affirmed in the article IV of the NPT Treaty. But in 1979 North Korea began construction of a bigger secret reactor at Yongbyon[1]. After it was noticed in 1984,the US pressured the Soviet Union to force North Korea to sign the NPT[2], as they didn't do it previously, thought the signing was opened since 1968. Afterwards North Korea signed the NPT in 1985, but still did not allow IAEA inspectors to its nuclear facilities.

The next period was quite peaceful. Two Koreas became members of the UN in 1991.Historically relations between North and South Korea were complicated, but still not totally lost. But negotiations between 1989 and 1992 made a great progress. In December 1991 they signed the Agreement on Reconciliation, Nonaggression and Exchange and Cooperation, which entered into force in February 1992. As well as in January 1992, North Korea signed a nuclear safeguard agreement with IAEA, which inspected nuclear facilities six times between May 1992 and January 1993. It seemed that things were going well. But then cooperation slowed down because of a range of other reasons: 1) broke down of the USSR, North Korean nuclear ally; 2) conduction of the U.S. and South Korean forces Team Spirit 1993 war exercises;4) awful famine in the country; 5) period of suspension in violating the NPT by North Korea. Famine was so important reason because number of deaths from food shortages and related diseases ranged from 1 million to 3 million in the 1990s. So all these reasons had one result – North Korea announced its intention to withdraw from the NPT in March 1994 and rejected IAEA inspections of its military sites, thereby provoking deep international crisis.

In June 1994 president Bill Clinton was ready for military actions against North Korea, but former President Jimmy Carter resolved the crisis peacefully. He went to Pyongyang on June 15, 1994 and conducted negotiations. North Korea agreed to freeze its nuclear program and permit IAEA inspectors. Jimmy Carter even received a Nobel Peace Prize in 2002 for his contribution for world peace.

After negotiations, the U.S. and North Korea signed the Agreed Framework in October 1994. Under this agreement, North Korea was supposed to stop its nuclear program. In exchange, the U.S. agreed to offer North Korea two light –water reactors and deliveries of oil[3]. That time such economic carrots were a crucial and it was possible to influence North Korea in such a way. So again, North Korea shut down its main Yongbyon reactor and the reprocessing facility, allowed IAEA site visits.

Later in 1996, the US and South Korea proposed four-party talks – the US, China North and South Korea – in order to solve issues between the two Koreas. Though this four-party meeting were supposed to be a great step forward, they went nowhere. Only after food aid was promised in 1998, North Korea agreed to attend the first formal meeting held in Geneva in December 1999. Again method of carrots was successful.

During 1998-2003 North and South Korea were in flowering relations. South Korea allowed its NGOs and private citizens to have contacts across the demilitarized zone and increased food aid to the North, which was trying to recover from famine. They had their first presidential meeting between South and North Korean president and leader in Pyongyang since the division of Korea in June 2000.

But at the same time US-DPRK relations worsened during that period. P.16 They had the first high level meeting in October 2002 in Pyongyang after two-year break, but they failed to reach any agreement.

Afterwards, North Korea offered talks with the US to resolve concerns connected with its nuclear program. However, the Bush Administration rejected that initiative, as Administration was too busy with the war in Iraq, no time for building any dialogue. After the following suspending North Korea in violating

[1] Wertz, D., McGrath, M., LaFoy S. North Korea's Nuclear Weapons Program. *Washington D. C. National Committee on North Korea*. <https://www.ncnk.org/resources/publications/DPRK-Nuclear-Weapons-Issue-Brief.pdf>. (2020, September, 05).

[2] Kim, S.H., Chan, S. (2007). *Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea: An Analysis of United States and United Nations Actions Since 1950.* North. McFarland: McFarland and Company Inc., 13.

[3] Kim, S.H., Chan, S. (2007). *Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea: An Analysis of United States and United Nations Actions Since 1950.* North. McFarland: McFarland and Company Inc., 14.

the NPT, the Agreed Framework collapsed in October 2002 and North Korea rejected IAEA inspectors and restarted its main nuclear weapons complex. Then the US stopped shipments to North Korea in November 2002 and North Korea withdrew from the NPTin 2003.

The Six –Party Talks and first nuclear tests

Such chapter as the Six – Party Talks was a significant step toward building the dialogue between all parties. Negotiations were between North Korea, China, Japan, South Korea, Russia and the United States, they were aimed to dismantle North Korean nuclear program by establishing a dialogue[1]. There were six rounds of talks from 2003 until 2009, but there wasn't any significant success at the end.

The parties succeeded to come to some agreement only at the fourth round of talks in September 2005, North Korea agreed to give up its nuclear programs in exchange for aid and security guarantees.

Between the first rounds, North Korea even conducted multiple missile tests in July 2006 and the first small nuclear device on October 9, 2006. This first nuclear test wasn't considered too serious because of it is small power. So negotiations continued. Those days even North Korea's leader, Kim Yong sum said, that "North Korea has been left with no other choice but to possess nuclear weapons as a self-defense deterrent".

At the fifth round in February and October 2007, the parties signed two important temporary agreements toward complete dismantlement of the Yongbyon facility. The further dialogue didn't appear and North Korea declared that it would no longer participate in the six-party talks in April 2009and be under the previous agreements reached in the discussions.

In May 2009, the North Korea conducted the second underground nuclear test, thereby strengthening credibility of de facto nuclear state[2]. First two tests used plutonium-based devices and were under 1 kiloton and 2-7 kilotons, for example the plutonium bomb dropped on Nagasaki in 1945 was 21 kilotons[3]. So it wasn't enough powerful to perceive it too seriously by other states.

In 2012 North Korea declared itself 'a nuclear state' in its constitution. North Korea supposed that it would cause negotiations with U.S. on more equal terms[4].

The third nuclear test was in 2013, it was more powerful – between 5-15 kilotons. In 2016 North Korea conducted two nuclear tests – in January at about 6 kilotons and in September between 15-20 kilotons. Because of the definite skepticism according the first test in 2016, North Korea obviously decided to prove its credibility and this nuclear warhead was design for using on ballistic missiles, so we see that North Korean strategic culture doesn't tolerate mocking[5].

2017 crisis[6] and current situation

The issue with North Korea is not only about its nuclear warheads, as just warhead itself not such a threat, as warheads along with ballistic missiles, which give opportunity to launch those nuclear warheads for long distances. Tests which were conducted near Japan's coast during April-May 2017 and twice in July 2017, were Inter-Continental Ballistic Missile (which can overcome distance from 5500 km), so they demonstrated a potential capability to hit the U.S. territory. It provoked a new wave of crisis.

The sixth North Korea's nuclear test was conducted in September 2017 and it deepened tensions between countries. It was the largest North Korean test, it was estimated from 120 to 250 kilotons. The Trump administration implemented a maximum pressure campaign on North Korea and was trying to influence China to make more pressure on it as well. This campaign "maximum pressure 1.0" included strong UN sanctions as well.

---

[1] Liang, X. The Six-Party Talks at a Glance: Fact Sheets and Briefs. *Washington D. C. Arms Control Association*. <https://www.armscontrol.org/factsheets/6partytalks>. (2020, September, 09).

[2] Fedchenko, V. North Korea's nuclear test explosion, 2009. Sweden. *SIPRI Fact Sheet*. <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS0912.pdf> (2020, September, 11).

[3] Wertz, D., McGrath, M., LaFoy, S. North Korea's Nuclear Weapons Program. *Washington D. C. National Committee on North Korea*. <https://www.ncnk.org/resources/publications/DPRK-Nuclear-Weapons-Issue-Brief.pdf>. (2020, September, 05).

[4] Woo, K.C., Puri, S. Beyond the 2017 North Korea Crisis: Deterrence and Containment. Seoul. *Asan Institute for Policy Studies.* <http://en.asaninst.org/contents/beyond-the-2017-north-korea-crisis-deterrence-and-containment/>. (2020, September, 13).

[5] Warden, J.K. North Korea's Nuclear Posture: an evolving challenge for U. S. Deterrence. Proliferation Papers 58. *IFRI Security Studies Center.* <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/warden_north_korea_nuclear_posture_2017.pdf>. (2020, September, 06).

[6] Kim, Jong Un's 2018 New Year's Address. *The National Committee on North Korea*. <https://www.ncnk.org/node/1427>. (2020, September, 15).

In 2018 situation began to change, North Korean leader Kim Jong-un made a speech on a New Year's Day. He talked about possibilities to work together, to ease the acute military tensions between the north and the south, and create a peaceful environment on the Korean peninsula[1]. Afterwards Kim received an invitation from South Korean President – Moon Jae-in to participate in the upcoming Winter Olympics in South Korea. Obviously, it was a great occasion for both.

Improvement of the relations with the US was also obvious. After announcement of the plans to suspend further nuclear tests, North Korean leader Kim Jong Un and U.S. President Donald Trump met in Singapore in June 2018 to discuss the North Korean nuclear program, it was quiet a historical moment, as it was the first talks held between a North Korean leader and an acting U.S. President.

Soon South Korea, North Korea and the U.S. initiated discussions that led to three summits between Moon Jae-in and Kim Jong-un and a summit in Singapore between Donald Trump and Kim Jong-un. The third summit between Moon and Kim, led to Panmunjom and Pyongyang Declarations. Summit was aimed on tensions reduction and confidence-building measures at reducing the potential for military confrontation along the Demilitarized Zone. North and South Korea formulated these measures in a Comprehensive Military Agreement (CMA) in September 2018.

The beginning of 2019 was positive for U.S.-North Korean relations as well. A North Korean delegation visited the White House and pointed a second Trump-Kim summit. They met again in Hanoi in February 2019 for the further talks. However, the Hanoi Summit ended abruptly without any deal. At the summit, Kim demanded the removal of all sanctions imposed since March 2016, in return for closing North Korea's Yongbyon nuclear facility. Such demand was unacceptable for Trump and he left the negotiations. Such end of the dialogue led to revitalizing of activities. North Korea conducted 12 missile tests between May and October 2019therebystrengthening its missile complex.

Year 2020 became a challenge for the whole international community; North Korea is not an exception. The Covid-19 pandemic led North Korea to seal its borders in January 2020, which caused huge drops in imports and exports with China, which is almost the only country's external trade. Additionally heavy rains have caused damage across the country: buildings have been flooded, nearly 100,000 acres of crops damaged, infrastructure destroyed. Such situation is disastrous for the country, which suffers from food shortages even during normal times[2].

Kim's reaction for the crisis are not reforms or dialogues, he announced, that a new Party Congress will hold and decide on a five-year plan to develop North Korean economy, not the Workers' Party of Korea. The last congress meeting was in 2016 and the result of it was the first economic plan since the 1980s, which was a sign that economy is still at such low level, that finally it is high time to improve situation in the country. But in 2020 Kim didn't mention the National Economic Development Strategy for 2016-2020[3]. Because of it we could conclude, that this plan didn't have success and there is no need for him to speak about something, that he didn't manage to do.

Instead of a new five-year plan, Kim proposed 10 long-term objectives on developing economy. But how does these objectives relate to the earlier economic development strategy is unclear and what is the percentage of any success without external help.

There is an assume that if government consulted with the United Nations and its member states about real reforms and accepted emergency food assistance, situation would start to improve, but such situation is hardly remains possible.

Conclusions

Since 2006 North Korea has conducted six nuclear tests, numerous tests of strategic missiles and began testing long-range ballistic missiles. It is used to speak about North Korean nuclear program as about worldwide Nonproliferation challenge, which is very beneficial to the U.S., but nowadays North Korea is a deterrent issue. As Scott Sagan mentioned – as North Korea has already had nuclear weapons and intercontinental ballistic missiles, which can reach the United States, it is no longer Nonproliferation threat.

---

[1] Kim, Jong Un's 2018 New Year's Address. *The National Committee on North Korea*. <https://www.ncnk.org/node/1427>. (2020, September, 15).

[2] Sifton, J. Unprecedented Glimpse of Crisis in North Korea Kim Jong Un Announces Rare Workers' Party Congress. New York. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2020/08/21/unprecedented-glimpse-crisis-north-korea>. (2020, September, 18).

[3] North Korea announces congress on five-year economic plan. *News*. <https://www.dw.com/en/north-korea-announces-congress-on-five-year-economic-plan/a-54628882>. (2020, September, 18).

It seems that North Korea feels itself more secure and confident, so it is ready for an equal dialogue, where they can dictate their rules as well. We can see such signs in the last meetings with the US President, summits, some arrangements, which were nonsense to think about before. As well as warming situation with South Korea, mutual meetings and visits. Nevertheless, their relations seem to be unsteady, it is a big step forward for North Korea.

Nowadays 2020 crisis could influence North Korea and its international policy quite significant and unpredictable, so the further Kim's decisions and reactions depend on a range of issues.

As the country is totally totalitarian, poor and under the sanctions, which too much influence on North Korean economy, especially 2016 sanctions. Covid-19 crisis and weather difficulties, which influenced crops gatherings, complicated the situation to a critical level. Further American elections and Kim's and new president's reaction and readiness for the dialogue could change the situation drastically, as for a better side as for a worse one.

However, policy of sanctions was ineffective in stopping the country from developing weapons. Counting this fact and the fact that North Korea is already a nuclear state, isn't it better to accept this fact and to develop a new strategy of communication along with the whole international community.

References:

1. Fedchenko, V. North Korea's nuclear test explosion, 2009. Sweden. *SIPRI Fact Sheet.* <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS0912.pdf>. (2020, September, 11). [in English].
2. Kim Jong Un's 2018 New Year's Address. *The National Committee on North Korea*. <https://www.ncnk.org/node/1427>. (2020, September, 15). [in English].
3. Kim, S.H., Chan, S. (2007). *Economic Sanctions Against a Nuclear North Korea: An Analysis of United States and United Nations Actions Since 1950.* North. McFarland: McFarland and Company Inc. [in English].
4. Liang, X. The Six-Party Talks at a Glance: Fact Sheets and Briefs. *Washington D.C. Arms Control Association.*<https://www.armscontrol.org/factsheets/6partytalks>. (2020, September, 09). [in English].
5. North Korea announces congress on five-year economic plan. *News.* <https://www.dw.com/en/north-korea-announces-congress-on-five-year-economic-plan/a-54628882>. (2020, September, 18). [in English].
6. Rauchhaus, R., Kroenig M., Gartzke, E. (2013). *Causes and consequences of Nuclear Proliferation*. New York: Routledge Global Security Studies. [in English].
7. Sifton, J. Unprecedented Glimpse of Crisis in North Korea Kim Jong Un Announces Rare Workers' Party Congress. New York. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2020/08/21/unprecedented-glimpse-crisis-north-korea>. (2020, September, 18). [in English].
8. Snyder, S., Lee, J. (2012). *Infusing Commitment with Credibility: The Role of Security Assurances in Cementing the US-ROK Alliance*. Stanford: Stanford University Press. [in English].
9. Warden, J.K. North Korea's Nuclear Posture: an evolving challenge for U. S. Deterrence. Proliferation Papers 58. *IFRI Security Studies Center.* <https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/warden_north_korea_nuclear_posture_2017.pdf>. (2020, September, 6). [in English].
10. Wertz, D., McGrath, M., LaFoy. S. North Korea's Nuclear Weapons Program. *Washington D. C. National Committee on North Korea*. <https://www.ncnk.org/resources/publications/DPRK-Nuclear-Weapons-Issue-Brief.pdf>. (2020, September, 05). [in English].
11. Woo, K.C., Puri, S. Beyond the 2017 North Korea Crisis: Deterrence and Containment. Seoul. *Asan Institute for Policy Studies.* <http://en.asaninst.org/contents/beyond-the-2017-north-korea-crisis-deterrence-and-containment/>. (2020, September, 13). [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.3

Anastasiia Vatamaniuk
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-6820-4315
Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, Ukraine

PROCEDURAL ASPECTS OF DETERMINING REFUGEE STATUS IN THE KINGDOM OF SPAIN

Анастасія Ватаманюк
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Україна

ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ БІЖЕНЦЯ В ІСПАНСЬКОМУ КОРОЛІВСТВІ

Spain southwestern external border of the European Union, the fourth largest economy in the eurozone and one of the most populous in the EU, receiving only 1% of the total number of asylum applications lodged in the European Union. In the article, the author analyzes the evolution of the legal framework and the order and current situation regarding international protection in Spain, including the specifics of asylum in Seuet and Melilla. The author demonstrates the changes and reforms of the basic Law 5/1984, which regulates the right to asylum and refugee status, and how the first Law on Asylum was adapted to the migration situation in Spain in different years. The country's migration policy, externalization of borders, visible and important problems both in the management of the asylum procedure and in the refugee reception system, will explain why Spain is one of the countries with fewer asylum applications than other countries of the European Union.
Keywords: refugees, asylum, international protection, Asylum Act, Spain.

Протягом 2015 року криза біженства у Європі зайняла вагоме місце в обговоренні на порядку денному у міжнародній спільноті. Більше, ніж будь-коли, стосовно даної проблеми, спостерігались заяви та дебати у ЗМІ, а Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) назвало дану проблему „найбільшою кризою біженців після Другої світової війни"[1].

За даними Євростату, протягом 2015 року до Іспанії подано близько 14 600 заяв на отримання притулку, це більш ніж удвічі перевищує кількість зареєстрованих у 2014. Однак 2015 рік слідував тенденції останніх років, і Іспанія продовжує отримувати тільки 1% від усіх заяв про отримання притулку, поданих в Європейському Союзі, який 2016 року перевищив 1 200 000. Окрім історичних, політичних та навіть культурних міркувань, в Іспанії, ці цифри викликають певні питання щодо можливостей надання притулку та функціонування міжнародної система захисту, як країни з найбільш густонаселеною територією в Європейському Союзі.[2]

Екскурс по правовій базі міжнародного захисту в Іспанії, аналіз процедури та виклики системи надання притулку, включаючи специфіку Сеути та Мелільї, єдиних зовнішніх сухопутних кордонів ЄС з Африкою, автор має на меті у статті роз'яснити причини, чому Іспанія отримує таку низьку кількість заяв на отримання притулку.

Три роки громадянської війни та понад 40 років військової диктатури сприяли тому, що здебільшого XX століття Іспанія була країною, звідки з'являються біженці, а не країною притулку для біженців[3]. Під час демократичного переходу, 22 липня 1978 року, через 27 років після підписання у Женеві, Іспанія ратифікувала Конвенцію про статусу біженців (Женевська конвенція), основу

[1] *Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes (Desperate journeys).* <http://www.unhcr.org/58b449f54>.
[2] Asylum quarterly report 2015. *Eurostat*. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889fda07862b414d>. (2020, вересень, 15).
[3] Sánchez, Legido A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva Ley de Asilo. *Revista electronica de estudios internacionales*, *18*,1-32.

міжнародного права щодо біженців, на якій базуються різні системи захисту біженців у всьому світі. Хоча Іспанія, приблизно на три десятиліття відстала від сусідніх країн у законодавчому врегулюванні проблеми біженців, але з ратифікацією вона таки набула законних інструментів для їх захисту. Тому зараз, майже через 40 років, варто проаналізувати як країна адаптується до своїх зобов'язань визначених в Конвенції, і як відбувається еволюція законодавства в сучасній умовах в системі міжнародного захисту.

Поза важливим міжнародним, історичним та політичним виміром, існування права на притулок визначається як одна із найскладніших сфер системи Європейського Союзу[1]. Однією з причин цієї складності є взаємозв'язок між національним законодавством, співпрацею спільнот та міжнародними зобов'язаннями з прав людини, що підписано кожною державою-членом. Тому законодавча база, викладена нижче національних, громадських та міжнародних прав в Іспанії, є метою подальшого аналізу, як впливає або як це повинно впливати на практиці на міжнародну систему захисту в країні.

Конституція Іспанії 1978 р. у своїй статті 13.4 стверджує, що „закон встановлює терміни, в які громадяни інших країн та особи без громадянства можуть користуватися правом притулку в Іспанії"[2], тому право на притулок виступає не як основне право, а як юридична можливість. Однак таке право в значній мірі обумовлено міжнародними зобов'язаннями, які Іспанія взяла на себе із підписанням Женевської конвенції 1951 р. та спільним законодавством, оскільки, на відміну від імміграційного права, міжнародний захист – це право громади, яке вже було представлене в Амстердамському договорі 1996 року, де встановлено, що Європейський Союз має розробити спільну політику щодо притулку, додаткового захисту та тимчасового захисту, у відповідності із Женевською конвенцією від 28 липня 1951 р.

Незважаючи на те, що, Конституція Іспанії обумовлює здійснення права надання притулку, Закон про притулок вийшов лише в 1984 року.[3] Найбільш важливими положеннями Закону 5/1984 були, встановлення двох диференційованих тверджень: право на притулок та визнання статусу біженця. Подвійність та ототожнення в законі, фактично стали проблемою[4], оскільки вони спричинили плутанину щодо того, чи є притулок суб'єктивним правом особи чи, навпаки, правом держави надавати захист на свій розсуд[5]. Однак протиріччя були не в цьому, головною причиною, що спонукала уряд провести докорінну реформу через десять років, було те, що процедура надання притулку була занадто спрощеною, що призводило до зловживанням інститутом.

Тому, реформа 1994 року в Іспанії стала неминучою. Закон 9/1994 про внесення змін до Закону 5/1984 вніс дві дуже суттєві зміни: розмежував подвійний статус права на притулок і надання статусу біженця; та запровадив прискорену процедури розгляду заяв на отримання притулку як для заяв, зареєстрованих на території, так і для заяв, зареєстрованих на кордоні. Реформа була суперечливою та критикувалась громадськими організаціями, особливо щодо запровадження прискореної прикордонної процедури, яка вимагала від заявників на міжнародний захист залишатись на прикордонних постах Іспанії, доки уповноважене управління не прийме рішення про розгляд та обробку запиту.

Попередня реформа виявилась не достатньо дієвою та ефективною, в результаті на зміну Закону 9/1994 знову стає реформований Закон 12/2009, що регулює право на притулок та додатковий захист. На Європейській раді в Тампере, що відбулася в 1999 р. члени ЄС взяли на себе зобов'язання створити Спільну європейську систему притулку (SECA), але Іспанія змінила своє законодавство про надання притулку лише через десять років, у грудні 2009 року. Зрештою, мова йшла про впровадження, так званої, першої фази SECA – Дублінського регламенту, в який входить постанова про визначення першою відповідальною державою за розгляд заяви про міжнародний захист, поданої в одній із країн-членів. Постанова Дублінського регламенту і до якої включена безпосередньо

[1] Peers, S. (2010). *EU justice and home affairs law.* Oxford: Oxford University Press.
[2] *Constitucion Española* (Congreso de España). <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>. (2020, вересень, 14).
[3] Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.* <https://www.boe.es/eli/es/l/1984/03/26/5>. (2020, вересень, 14).
[4] Gil Bazo, M.T. (1998). The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights. *International Journal of Refugee Law, 10(1-2),* 214-229.
[5] Fullerton, M. (2005). Inadmissible in Iberia: The fate of asylum seekers in Spain and Portugal. *International Journal of Refugee Law, 17(4),* 1-46.

іспанська правова система з трьох директив, відомих як „Директива або визначення статусу біженця”[1], „Директива про процедуру надання притулку”[2] та „Директива про умови прийому”[3], а також деякі положення, що стосуються возз’єднання сім’ї, включених до загальної Директиви для всіх громадян третіх країн, які також постраждали від біженців[4]. Іншими словами, довгоочікуваний Закон, який, прийшов із запізненням, і який, як зазначають багато хто з іспанських науковців, хоча і містив позитивні аспекти, все одно залишає важливі питання невирішеними[5] та навіть у деяких аспектах це являє собою явний провал[6].

Міжнародна система захисту мігрантів в Іспанії регулюється Законом 12/2009 від 30 жовтня, що встановлює право на притулок та додатковий захист (Закон про притулок надалі). Станом на 2016 рік, закон все ще є чинним в Іспанії, а його застосування обумовлено збільшенням кількості африканських біженців в країні та світовою кризою біженства.

Відсутність законних альтернатив у Європейському Союзі доступу до міжнародного захисту за межами території притулку може суперечити міжнародним зобов’язанням щодо захисту біженців[7], а сучасна реальність така „доступ до території залишається передумовою доступу до систем притулку держав-членів”[8].

До набрання чинності Закону 12/2009 Іспанія була винятком із цього правила, оскільки попередній закон встановлював можливість запиту на надання притулку в посольствах та консульствах[9]. Проте стаття 38 нового закону обмежує таку „можливість” послів та уповноважених осіб, щоб попередити їх сприяння для перетину кордонів та подання запитів на притулок. Беручи до уваги, що через п’ять років після набрання чинності цей регламент не був затверджений, на практиці неможливо подати запит на притулок поза межами Іспанії, тут відіграють роль скоріше юридичні питання та враховується Візовий кодекс ЄС, який у статті 25 встановлює, що візи можуть надаватися коли держава вважає за необхідне „з гуманітарних причин або з національних інтересів або у зв’язку з міжнародним зобов’язанням”[10].

Таким чином Іспанія унеможливила запит на надання притулку поза межами країни або, принаймні, ускладнила, на практиці один із законних шляхів, який часто використовували біженці в умовах кризи.

Враховуючи практичну можливість отримання притулку за межами Іспанії, варто зазначити три основних способи подання запиту на міжнародний захист, залежно від того де перебуває шукач притулку: на прикордонному пункті, на іспанській території, або затримані Центрами інтернування іноземців (далі CIE). Залежно від місця подання запиту на отримання міжнародного притулку, використовують дві основні процедури оформлення та прийняття запитів.

---

[1] Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas minimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.* <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-82290>. (2020, вересень, 14).

[2] Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf>. (2020, вересень, 14).

[3] Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PD>. (2020, вересень, 14).

[4] Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:ES:PD>. (2020, вересень, 14).

[5] Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomas, J. M., Segovia, B. (et al.). (2015). *Rechazos en frontera: Frontera sin derechos?*. Madrid: Universidad Complutense, 39-58.

[6] Garpalsoro, J. (2010). Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.* Madrid, 95-140.

[7] Moreno-Lax, V. (2008). Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Visas and Carrier Sanctions with Member States? Obligations to Provide International Protection to Refugees. *European Journal of Migration and Law, 10(3),* 315-364.

[8] *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012.* Malta.

[9] Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/eli/es/l/1984/03/26/5>. (2020, вересень, 14).

[10] *Визовый кодекс ЕС* (в редакции 2013 года). <https://krass56.ru/visa_codex.html>. (2020, вересень, 14).

Якщо запити подані на прикордонному пункті та в CIE, тоді процедура оформлення відбувається на кордоні, якщо запити подані на території Іспанії, тоді процедура прийняття проходить на території подання.

Розглядаючи першу процедуру прийому запитів на отримання притулку, слід звернутись до статей 21 та 22 Закону про притулок в Іспанії, та відповідно до дозволеного директивами та Шенгенським кодексом про кордони, які вказують, що особа, яка відповідає відповідним вимогам при в'їзді на територію Іспанії, має можливість подати запит про міжнародний захист у прикордонному пункті. Це прискорена і не нова процедура, в якій після складеної формальної першої співбесіди, заявник „залишатиметься у дозволених установах з метою очікування"[1]. Однак слід зазначити, що зміни до Закону про притулок 2009 року внесли важливі корективи, які мають вирішальний вплив на міграційну систему в Іспанії. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ, у відповідь на запит про отримання притулку поданого на кордоні, замість розгляду, як це було у випадку із попереднім законом, може відмовити у цьому проханні протягом чотирьох днів.

Рішення про відхилення заяви, у чотириденний термін здійснене на кордоні, повинно відповідати Європейським директивам щодо транспортування іноземців, які Іспанія зобов'язана дотримуватись. Одним з основних положень для транспонування має бути визначена причина, з якої запит може бути відхилений, так як встановлено Директивою 2005/85/ЄС (Директива про процедури) у статті 25, вони були зменшені до формальних причин. В результаті змінами 2009 року до Закону про притулок, у статті 21.1 встановлено що причини для відмови можуть бути: відсутність компетентних осіб розглядати заявки; відсутність вимог щодо отримання дозволу на проживання в третій країні, де немає ризику для життя; подорож з безпечної країни; виявлення повторного звернення; або особа є громадянином країни ЄС. Така процедура прикордонного контролю запроваджена в 1994 році і яку адаптували до реалій в 2009 році полегшило Іспанії виконання ролі агенту південного кордону для ЄС.

Як вже зазначалось вище, після офіційного оформлення запиту Міністерство внутрішніх справ може відмовити заявнику або не прийняти його запит протягом чотирьох днів, проте також потрібно вказати, що дану резолюції можна оскаржити особисто і максимум протягом двох днів. У цьому сенсі, принаймні в цьому аспекті, зміни законодавства 2009 року показали, що на практиці всі дотримання прикордонного контролю залишаються дуже ефективним фільтром для запобігання в'їзду в Іспанію. Особлива згадка в цьому розділі заслуговує на можливість судового перегляду рішення про відмову або неприйнятність, таким чином закон встановлює, що може бути подано апеляцію до адміністративної юрисдикції.

Друга процедура прийому запитів на отримання притулку, – це коли особа, яка має намір просити міжнародного захисту, вже перебуває на території Іспанії. Процедура розпочинається з подання запиту в регламентованих установах залежно від провінції Іспанії. За відсутності нормативних актів практична частина подання запиту на притулок залежить від провінції, де знаходиться заявник. Якщо він знаходиться в Мадриді, як правило, запит оформляється в Управлінні у справах біженців та притулку при Міністерстві внутрішніх справ, а якщо прохач притулку перебуває в іншій провінції, все буде залежати від того, під чиєю юрисдикцією є національна поліція або офіс іноземців. До прикладу: в Мадриді національна поліція підпорядковується напряму центральні владі, тоді як власні відділи поліції діють в Андалусії, Арагоні, Астурії, Галіції та Валенсії, а в решті провінцій поліція підпорядковується регіональній владі.

Процедура обробки запиту, незалежно від того, чи була вона оформлена на прикордонному пункті, чи на території чи в CIE, дає підставу діяти за затвердженим регламентом який відповідає Управлінню у справах біженців та притулку при Міністерстві внутрішніх справ (далі OAR) з центром в Мадриді. На цьому етапі запит поглиблено вивчають, і кожен інспектор має можливість провести повторну співбесіду із заявником особисто. Така процедура мала покращити і полегшити роботу OAR, але виявилось, що при обробці пакету документів доходило до значної затримки у наданні відповіді: з відведеного терміну на відповідь у шість місяців деякі відповіді затримувались до трьох років.

Тривала затримка, разом із практикою замороження справ деяких національностей (особливо з Кот-д'Івуару, Малі та останнім часом України), та недотримання законодавчих положень, сприяє

[1] Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estad*. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf> (2020, вересень, 15).

недовірі до системи міжнародного захисту, що виступає одним із факторів який пояснює низьку кількість запитів на притулок поданих до Іспанії.

Після прийому поданого запиту, OAR подає пакет документів на розгляд до Міжвідомчої Комісії у справах біженців та надання притулку (CIAR) – колегіальний орган, до складу якого входять представники департаменту внутрішньої та зовнішньої політики, юстиції, імміграції, які в свою чергу дають рекомендацію Міністерству внутрішніх справ, уповноваженому органу відмовити або надати право притулку чи додатковий захист. Варто звернути увагу, що УВКБ ООН бере участь у роботі цієї Комісії, але без права голосу. Така форма вирішення справ зазвичай проводиться раз на місяць і виступає як хороша практика іспанської системи, проте з дуже низьким обсягом обробки кількості запитів, якщо взяти до уваги роздільну здатність процедури прийому. Наприклад, протягом другого кварталу 2015 року CIAR вирішив 750 справ, тоді як Болгарія із приблизною кількістю запитів за такий самий період (3710 в Іспанії проти 4100 у Болгарії) розглянула 2160[1].

У рамках дослідження міжнародного захисту в Іспанії, анклави міста Сеута та Мелілья заслуговують на особливу увагу. Географічне положення міст, а також їх статус єдиних зовнішніх сухопутних кордонів ЄС з Африкою, зі спільними питаннями, які вирішувались різними урядами Іспанії, за останні десятиліття, сильно вплинули на доступ до міжнародного захисту в Сеуті та Мелільї, а отже, і по всій Іспанії.

Незважаючи на те, що іспанське законодавство дозволяло та регулювало доступ до процедури відкриття офісів з питань надання притулку в Сеуті та Мелільї з 1994 року, за 20 років не було оформлено жодної заяви про притулок у сухопутних прикордонних пунктах, які розділяють Мелілью та Сеуту з марокканськими містами Надор та Тетуан відповідно[2]. Так тривало до вересня 2014 року, коли в Мелільї було оформлено перший запит на отримання притулку[3]. Після першого запиту надійшло ще кілька заяв протягом жовтня та листопада 2014 року, в результаті чого Міністерство внутрішніх справ оголосило про створення „Центрального офісу з питань надання притулку та міжнародного захисту на прикордонних постах Сеути та Мелільї”[4].

Як зазначив у звіті 2014 року УВКБ ООН, створення таких офісів було важливим прогресом в політичному плані, однак це не спричинило жодних суттєвих змін, це було ні що інше, як засіб дотримуватися положень закону. Виконавчий орган оголосив, що заявки будуть оброблятися в рамках прикордонної процедури, заявникам не доведеться перебувати у конфліктних місцях, вони залишатимуться на території Сеути і Мелільї або в Центрі тимчасового перебування іммігрантів, або їм нададуть приватне житло.

Окрім того, що відкриття таких офісів було важливим політичним прогресом для Іспанії, варто звернути увагу на період відкриття установ, що збіглося із загостренням конфлікту в Сирії, звідки сирійські біженці починають прибувати до Сеути та Мелільї. Восени 2013 року, беручи до уваги практичну відсутню можливості попросити притулку на кордонах, біженці були змушені нелегально в’їжджати в автономні міста, орендуючи паспорти марокканців. На момент подання першої заяви про притулок у вздовж кордону було зафіксовано близько 2000 біженців сирійської національності, які нелегально потрапили в Мелілью[5]. Відкриття офісів, спричинили повну зміну в тенденції еволюції процедури надання притулку і протягом 2015 року 80% сирійських біженців, які увійшли в Мелілью, звернулись з проханням про надання притулку на прикордонному пункті Бені-Ензар[6]. В контексті

[1] Asylum quarterly report 2015. *Eurostat.* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889fda07862b414d>. (2020, вересень, 15).

[2] España: ACNUR insta a poner fin a las devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla. *ACNUR.* <https://www.acnur.org/noticias/press/2016/5/5b0c1e98b/espana-acnur-insta-a-poner-fin-a-las-devoluciones-automaticas-en-ceuta-y-melilla.html>. (2020, вересень, 14).

[3] España: ACNUR insta a poner fin a las devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla. *ACNUR.* <https://www.acnur.org/noticias/press/2016/5/5b0c1e98b/espana-acnur-insta-a-poner-fin-a-las-devoluciones-automaticas-en-ceuta-y-melilla.html>. (2020, вересень, 14).

[4] El asilo en cifras (2008-2014). *Ministerio del Interior.* <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>. (2020, вересень, 13).

[5] España: ACNUR insta a poner fin a las devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla. *ACNUR.* <https://www.acnur.org/noticias/press/2016/5/5b0c1e98b/espana-acnur-insta-a-poner-fin-a-las-devoluciones-automaticas-en-ceuta-y-melilla.html>. (2020, вересень, 14).

[6] ACNUR da la bienvenida a la creación de oficinas de asilo en puestos fronterizos de Ceuta y Melilla. *ACNUR.*

цього варто звернути увагу, що відкриття таких установ, які надають допомогу в оформлені запитів на отримання притулку, виявилось критичним для формування довіри до системи міжнародного захисту в Іспанії та, як наслідок, збільшення кількості заяв на притулок, особливо в Мелільї.

Отже, розглядаючи міграційну політику країни, аналізуючи видимі та важливі проблеми як в управлінні процедури надання притулку, так і у системі прийому біженців, та досліджуючи законодавчі реформи автор приходить до висновку, що саме через такі дії, реформи та політичні зміни Іспанія виступає як одна з країн з найменшою кількістю запитів на надання притулку, ніж інші країн Європейського Союзу.

References:

1. ACNUR da la bienvenida a la creación de oficinas de asilo en puestos fronterizos de Ceuta y Melilla [UNHCR welcomes the creation of asylum offices at the border posts of Ceuta and Melilla]. *ACNUR* [UNHCR]. <https://www.acnur.org/noticias/press/2014/11/5b0c1a5669/acnur-da-la-bienvenida-a-la-creacion-de-oficinas-de-asilo-en-puestos-fronterizos-de-ceuta-y-melilla.html>. (2020, September, 14). [in Spanish].
2. *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012*. Malta. [in English].
3. Asylum quarterly report 2015. *Eurostat.* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum-Quarterly-Report-Q2-2015.pdf/1cb26b1c-69ef-4f39-889fda07862b414d>. (2020, September, 15). [in English].
4. *Constitucion Española* (Congreso de España) [Spanish Constitution (Congress of Spain)]. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>. (2020, September, 14). [in Spanish].
5. Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho de reagrupación familiar [Directive 2003/86 / EC, of the Council, of September 22, on the right to family reunification]. *Diario Oficial de la Unión Europea* [Official Journal of the European Union]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:ES:PD>. (2020, September, 14). [in Spanish].
6. Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los estados miembros [Council Directive 2003/9 / EC, of January 27, 2003, which establishes minimum standards for the reception of asylum seekers in member states]. *Diario Oficial de la Unión Europea* [Official Journal of the European Union]. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:ES:PD>. (2020, September, 14). [in Spanish].
7. Directiva 2004/83/CE, del Consejo, de 29 de abril, por la que se establecen normas minimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida [Directive 2004/83 / EC, of the Council, of April 29, which establishes minimum standards regarding the requirements for the recognition and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or persons who need another type of international protection and the content of the protection granted]. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* [State Agency Official State Gazette]. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2004-82290>. (2020, September, 14). [in Spanish].
8. Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado [Council Directive 2005/85 / EC, of December 1, on minimum standards for the procedures that member states must apply to grant or withdraw refugee status]. *Diario Oficial de la Unión Europea* [Official Journal of the European Union]. <https://www.boe.es/doue/2005/326/L00013-00034.pdf>. (2020, September, 14). [in Spanish].
9. El asilo en cifras (2008-2014) [Asylum in figures (2008-2014)]. *Ministerio del Interior* [Ministry of Interior]. <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>. (2020, September, 13). [in Spanish].
10. España: ACNUR insta a poner fin a las devoluciones automáticas en Ceuta y Melilla [Spain: UNHCR urges an end to automatic returns in Ceuta and Melilla]. *ACNUR* [UNHCR]. <https://www.acnur.org/noticias/press/2016/5/5b0c1e98b/espana-acnur-insta-a-poner-fin-a-las-devoluciones-automaticas-en-ceuta-y-melilla.html>. (2020, September, 14). [in Spanish].
11. Fullerton, M. (2005). Inadmissible in Iberia: The fate of asylum seekers in Spain and Portugal. *International Journal of Refugee Law, vol.17(4),* 1-46. [in English].
12. Garpalsoro, J. (2010). *Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* [A new law for asylum in times of crisis. Center for Political and Constitutional Studies]. Madrid. [in Spanish].
13. Gil Bazo, M.T. (1998). The Role of Spain as a Gateway to the Schengen Area: Changes in the Asylum Law and their Implications for Human Rights. *International Journal of Refugee Law, vol. 10(1-2),* 214-229. [in English].

<https://www.acnur.org/noticias/press/2014/11/5b0c1a5669/acnur-da-la-bienvenida-a-la-creacion-de-oficinas-de-asilo-en-puestos-fronterizos-de-ceuta-y-melilla.html>. (2020, вересень, 14).

14. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria [Law 12/2009, of October 30, regulating the right to asylum and subsidiary protection]. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* [State Agency Official State Gazette]. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf> (2020, September, 15). [in Spanish].
15. Ley 5/1984 reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado [Law 5/1984 regulating the right to asylum and refugee status]. *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* [State Agency Official State Gazette]. <https://www.boe.es/eli/es/l/1984/03/26/5>. (2020, September, 14). [in Spanish].
16. Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomas, J. M., Segovia, B. (et al.). (2015). *Rechazos en frontera: Frontera sin derechos?* [Rejections at the border: Border without rights?]. Madrid: Universidad Complutense. [in Spanish].
17. Moreno-Lax, V. (2008). Must EU Borders Have Doors for Refugees? On the Compatibility of Visas and Carrier Sanctions with Member States? Obligations to Provide International Protection to Refugees. *European Journal of Migration and Law, vol. 10(3),* 315-364. [in English].
18. Peers, S. (2010). *EU justice and home affairs law*. Oxford: Oxford University Press. [in English].
19. *Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes (Desperate journeys).* <http://www.unhcr.org/58b449f54>. [in English].
20. Sánchez, Legido A. (2009). Entre la obsesión por la seguridad y la lucha contra la inmigración irregular: a propósito de la nueva Ley de Asilo [Between the obsession with security and the fight against irregular immigration: about the new Asylum Law]. *Revista electronica de estudios internacionales* [Electronic journal of international studies], *vol. 18,* 1-32. [in Spanish].
21. *Vizovyy kodeks YES (v redaktsii 2013 goda)* [EU Visa Code (as amended in 2013)]. <https://krass56.ru/visa_codex.html>. (2020, September, 14). [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.4

Kseniia Pashaieva
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2576-6403
Odesa I. I. Mechnikov National University, Ukraine

ECONOMIC FACTOR OF POLITICAL TRANSFORMATION OF THE COUNTRIES OF THE SOUTH CAUCASUS

Ксенія Пашаєва
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, Україна

ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКТОР ПОЛІТИЧНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ КРАЇН ПІВДЕННОГО КАВКАЗУ

The article analyzes the economic component of the choice of the vector of political development of the South Caucasus in the context of globalization. The author studies and analyzes the dynamics of economic changes in the countries of the South Caucasus. The article assesses the impact of international cooperation of Azerbaijan, Armenia and Georgia with international economic organizations (in terms of institutional and infrastructural support of countries' development). It is determined that one of the key programs of EU4Business is cooperation with the Eastern Partnership countries in the framework of the European Neighbourhood Policy, which aims to stabilize the situation to strengthen resilience in the eastern EU, the implementation of which has a positive impact on institutional development of entrepreneurship.

Keywords: GDP, South Caucasus, EU4Business, cross-border cooperation, economic reforms.

Постановка проблеми. Південний Кавказ продовжує стикатися з різними невирішеними територіальними конфліктами, такими як Абхазія та Південна Осетія в Грузії, а також між Вірменією та Азербайджаном в регіоні Нагірний Карабах. Хоча регіон має стратегічне геополітичне значення через його важливість для транспортування енергії до Європи, постійні конфлікти впливають на безпеку людей і є перешкодою для економічного та соціального розвитку цих країн. Міжнародний вектор розвитку зазначених країн, обумовлений економічною складовою, сприяє посиленню їх рівня розвитку. З огляду на зазначене, дослідження складових передумов розвитку економіки країн Південного Кавказу в умовах міжнародної співпраці є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням економічної складової та її впливу на політичний вектор розвитку країн Південного Кавказу присвячено роботи багатьох дослідників, серед яких: Гігаурі І., Даменія Н. [1], Дяньков С.[2], Інан Ф., Яйлоян Д.[3],

[1] Gigauri, I., Damenia, N. (2019). Economic Expectations of the Belt and Road Initiative for the South Caucasus, with Emphasis on Georgia. *Business and Economic Research, 9, 1.* <https://www.researchgate.net/profile/Nino_Damenia/publication/331411291_Economic_Expectations_of_the_Belt_and_Road_Initiative_for_the_South_Caucasus_with_Emphasis_on_Georgia/links/5c783eb2458515831f78191b/Economic-Expectations-of-the-Belt-and-Road-Initiative-for-the-South-Caucasus-with-Emphasis-on-Georgia.pdf>.

[2] Djankov, S. (2016). The Belt and Road Initiative in the Former Socialist Bloc. Djankov, S. & Miner, S. (eds.). *China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope, and Challenges, Chapter 6.* Peterson Institute for International Economics.

[3] Inan, F., Yayloyan, D. (2018). New Economic Corridors in the South Caucasus and the Chinese One Belt One Road. *The Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV).* <http://hdl.handle.net/11540/8283>.

Харашвілі Е., Еркомайшвілі Г., Чавлешвили М.[1], Снігир О.[2], Фощан Я.І., Ткаченко І.В.[3], Демчишак Р.Б.[4] та інші.

Окремим блоком досліджень є дослідження присвячені міжнародному інфраструктурному співробітництву країн Південного Кавказу та пливу його на їх соціально-економічний розвиток. Наприклад, міжнародна торгівля знаходиться в центрі світової економіки як головний двигун економічного розвитку. Як країни, так і бізнес зосереджуються на нових можливостях, що випливають із древніх торгових шляхів, замінених сучасними транспортними та комунікаційними системами, що дозволяють обмінюватися товарами, культурою, технологіями та знаннями. Авторами Гігаурі І. та Даменія Н. досліджено розуміння економічного значення Шовкового шляху для Грузії та Південного Кавказу[5].

Можемо також відмітити, що не лише Китай, а й ЄС має міцні двосторонні економічні зв'язки з усіма країнами Південного Кавказу. Крім того, слід враховувати Росію з її значним впливом на Південному Кавказі. Враховуючи все це, країни Південного Кавказу сприймають китайські інвестиції як засіб збалансування впливу Росії в регіоні. Тому ці країни повинні розробити ефективні стратегії залучення інвестицій та процвітання торгівлі. Тоді для оновлення слід використовувати нові технології, промислові потужності, орієнтуючись на їх конкурентні переваги. Крім того, країни повинні співпрацювати та координувати свою діяльність щодо усунення бар'єрів через кордони вздовж коридорів. По суті, ці країни можуть отримати вигоду від інвестицій та фінансування розвитку інфраструктури. Слід підкреслити, що як м'яка, так і жорстка інфраструктура мають вирішальне значення для успішного здійснення економічних та політичних реформ.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є проведення аналізу економічної складової вибору вектору політичного розвитку країн Південного Кавказу в умовах глобалізації.

Мета дослідження обумовила поставлення наступних завдань:

– дослідити та проаналізувати динаміку економічних зрушень в країнах Південного Кавказу;

– оцінити вплив міжнародного співробітництва Азербайджану, Вірменії та Грузії із міжнародними економічними організаціями (в частині інституціонального та інфраструктурного забезпечення розвитку країн).

Виклад основного матеріалу.

Важливим макроекономічним показником, що є відправною точкою у здійсненні аналізу загального економічного стану країни є внутрішній валовий продукт. Тому, доцільно розглянути для трьох досліджуваних країн (Грузія Вірменія, Азербайджан) динаміку зміни ВВП за 2012-2019 рр.

У 2017 р. зростання ВВП у Вірменії перевершило очікування, зафіксувавши найвищий темп зростання за останнє десятиліття – 7,5% після рівних економічних показників у 2016 р. Зростання було зумовлене головним чином пожвавленням зовнішнього середовища та підтримкою сильного відновлення внутрішнього попит.

Споживання отримало вигоду від вищих доходів та відновлення грошових переказів. З боку виробництва зростання в 2019 році було зумовлене значним зростанням торгівлі (16%), промисловості (10%) та послуг (9%). Високі темпи зростання тривають протягом останніх трьох років, а економічна активність зросла приблизно на 9%.

---

[1] Kharaishvili, E., Erkomaishvili, G., Chavleishvili, M. (2015). Problems faced by the agricultural sector and agribusiness development strategy in Georgia, InternaΘonal Science Index 107. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering, 9 (11).*

[2] Аналітична записка. Оцінка актуального зовнішньополітичного порядку денного в регіоні Південного Кавказу (Грузія, Вірменія, Азербайджан) (2018). *Дипломатична Академія України ім. Г. Удовенка при МЗС. Центр міжнародних досліджень*. <http://da.mfa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/Serpen_2018_O.Snigyr.pdf>.

[3] Фощан, Я.І., Ткаченко, І.В. (2020). *Особливості інтеграційних процесів на Південному Кавказі*. <http://elibrary.ivinas.gov.ua/4674/1/Osoblyvosti%20intehratsiinykh%20protsesiv%20na.pdf>.

[4] Демчишак, Р.Б. (2019). Євроатлантична інтеграція крізь призму зовнішньополітичних пріоритетів країн Підвенного Кавказу: Азербайджану, Вірменії та Грузії. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: історія, політологія, 24.* <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vmdu_ip_2019_24_28.pdf>.

[5] Gigauri, I., Damenia, N. (2019). Economic Expectations of the Belt and Road Initiative for the South Caucasus, with Emphasis on Georgia. *Business and Economic Research, 9, 1.* <https://www.researchgate.net/profile/Nino_Damenia/publication/331411291_Economic_Expectations_of_the_Belt_and_Road_Initiative_for_the_South_Caucasus_with_Emphasis_on_Georgia/links/5c783eb2458515831f78191b/Economic-Expectations-of-the-Belt-and-Road-Initiative-for-the-South-Caucasus-with-Emphasis-on-Georgia.pdf>.

Рис. 1. Динаміка ВВП Вірменії у 2012-2019 рр., млрд дол. США

Джерело: [1].

Головним викликом, з яким стикається Азербайджан, є збереження темпу реформ, породженого економічним шоком 2015-2016 років, та зміцнення інституцій для підвищення стійкості економіки до майбутніх зовнішніх потрясінь. Однак прогрес у програмі структурних реформ для стимулювання участі приватного сектору та створення робочих місць залишається обмеженим. Більше того, для зменшення бідності необхідна ефективна система соціального захисту, спрямована на бідні та вразливі домогосподарства[2].

Проте наразі відповідно до рисунку 2 спостерігається пожвавлення національної економіки Азербайджану після кризи 2015-2016 років, хоча докризового рівня значення ВВП ще сягло.

Рис. 2. Динаміка ВВП Азербайджана у 2012-2019 рр., млрд дол. США

Джерело:[3].

[1] Armenia (2020). *World Bank national accounts data* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AM>.
[2] Investing in SMEs in the Eastern Partnership. Armenia: country report (2018). *EU4Business*. <https://eu4business.eu/files/community/pdf/country_report_2018_am_def_lr_0_0.pdf>.
[3] Azerbaijan (2020). *World Bank national accounts data*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

В 2017-2019 році в економіці Азербайджану було дуже скромне пожвавлення, оскільки відновлення не нафтової економіки було компенсовано скороченням у нафтовому секторі через значні скорочення видобутку нафти та обмеження потужностей під проводом ОПЕК.

Нафтовий сектор зріс на 2,7% у річному обчисленні, за підтримки ефективного державного фінансування, посилення зовнішнього попиту та підвищення довіри у відповідь на відновлення цін на нафту. Недоліком є те, що, незважаючи на зростання цін на нафту, вклад у ВВП від видобування та переробки нафти та нафтових продуктів у 2019 році скоротився на 5%.

Економіка знову відновила втрачені позиції у 2018 року, при цьому річне зростання ВВП прискорилося до 2,3% вже на початку 2018 року. Швидкі темпи розвитку галузі, не пов'язаної із нафтовидобуванням та нафтопереробкою, що перевершив найважливіший нафтовидобувний сектор економіки, підкріпили піднесення зростання[1].

За останнє десятиліття економіка Грузії зростала із середньорічними темпами 5%. Це було попри численні потрясіння, включаючи світову фінансову кризу 2007–2008 рр., конфлікт з Росією в 2008 р. та регіональні економічні протидії 2014 р.

Зростання ВВП помітно поліпшився до 5% з 2,8% у 2016 році, на чолі із галузями торгівлі, будівництва та транспорту в покращеному зовнішньому середовищі. Позитивна зростаюча динаміка ВВП є зберігається та посилюється впродовж 2017-2019 років.

Експорт товарів збільшився на 24% під впливом сильного попиту з боку Росії, Азербайджану, України, Китаю та США, тоді як експорт послуг покращився на 20%, що призвело до стрибків доходів від туризму на 27%. Згідно з наявними показниками, економіка продовжувала набирати обертів протягом першого кварталу, після стабільних показників у 2017 році. Економічне зростання в березні зросло до 5,6% на рік, довівши середнє зростання у першому кварталі до 5,2%. Розширення стимулювалось поліпшенням зовнішнього середовища: експорт товарів зріс у першому кварталі, а в'їзний туризм процвітає[2].

Рис. 3. Динаміка ВВП Грузії у 2012-2019 рр., млрд дол. США

Джерело:[3].

[1] Investing in SMEs in the Eastern Partnership. Azerbaijan: country report (2018). *EU4Business*. <https://eu4business.eu/files/community/pdf/country_report_2018_az_def_lr_0_0.pdf>.
[2] Investing in SMEs in the Eastern Partnership. Armenia: country report (2018). *EU4Business*. <https://eu4business.eu/files/community/pdf/country_report_2018_am_def_lr_0_0.pdf>.
[3] Georgia (2020). *World Bank national accounts data.* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=GE>.

Розглянемо такий напрям міжнародного співробітництва як зміцнення інституціонального забезпечення прозорості діяльності підприємств та суб'єктів державного сектору.

Співпраця в рамках ініціативи EU4Business.

Однією з ключових програм EU4Business є співпраця із країнами Східного партнерства в рамках Європейської політики доброго сусідства, метою якої є стабілізація ситуації на посилення стійкості у країнах, розміщених на сході ЄС.

Східноєвропейське партнерство (STAREP) – це регіональна програма для шести країн – Вірменії, Азербайджану, Білорусії, Грузії, Молдови та України, з метою підтримки розвитку.

Зміцнення аудиту і звітності в країнах Східного партнерства (STAREP) є регіональною програмою, спрямованою на створення прозорого політичного середовища та ефективної інституційної основи для корпоративної звітності, розвиток бухгалтерського обліку та аудиту у відповідності до міжнародних стандартів та вимог ЄС в країнах, що входять до складу Східного партнерства ЄС: Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Грузія, Молдова і Україна.

STAREP була запущена в жовтні 2013 року, фінансування забезпечується Австрією, Європейським союзом, Люксембургом та Швейцарією.

Виконання даної програми направлено на зміцнення потенціалу та інституціональної спроможності країн Східного партнерства (у т.ч. Вірменії, Азербайджану та Грузії) до створення належних умов розкриття даних у вигляді фінансової звітності, підвищення її якості.

Відповідно до Закону Республіки Вірменія «Про аудиторську діяльність»[1] від 26 грудня 2002 (зі змінами 2017 року), був створений уповноважений орган, який регулює аудиторську діяльність, до завдань якого входить:

– забезпечення необхідних умов для розвитку аудиторської діяльності;
– розробка нормативно-правових актів, що регулюють аудиторську діяльність;
– нагляд за виконанням вимог цих актів;
– здійснення ліцензування аудиторських послуг.

До складу уповноваженого органу, який регулює аудиторську діяльність, входять практикуючі аудитори, які можуть залучатися для цієї роботи один раз на рік.

У Азербайджані з 1996 року функціонує Палата Аудиторів Азербайджанської Республіки[2], яка є незалежним фінансовим органом, що здійснює:

– організацію державного регулювання і розвиток аудиторської служби з метою забезпечення точного і достовірного ведення фінансового та бухгалтерського обліку у всіх господарюючих суб'єктів незалежно від форми власності;
– контроль за дотриманням незалежними аудиторами і аудиторськими організаціями в своїй діяльності вимог, що випливають із законодавчих актів;
– ліцензування незалежних аудиторів і аудиторських організацій;
– підготовку стандартів, інструкцій, рекомендацій та методичних вказівок щодо проведення аудиту;
– підвищення кваліфікації аудиторів.

Окремим проектом, що було реалізовано в рамках EU4Business став проект з розвитку малого та середнього бізнесу в країнах Східного партнерства, у тому числі країн Південного Кавказу.

Співпраця із ООН (Конференція ООН з торгівлі та розвитку, ЮНКТАД)

Глобалізація, включаючи феноменальне розширення торгівлі, допомогла у розвитку багатьох економік світу.

ЮНКТАД підтримує країни, що розвиваються, у намаганні отримати більш справедливий та ефективний доступ до переваг глобалізованої економіки; забезпечити подолання потенційних недоліків більшої економічної інтеграції. Для цього проводиться двосторонній аналіз, на основі якого визначаються пріоритетні напрями надання технічної допомоги країнам. Це сприяє розвитку торгівлі, інвестицій, фінансів та технологій як засоби інклюзивного та сталого розвитку.

Конкретними завдання ЮНКТАД в рамках співпраці із країнами, що розвиваються є наступні:

– розробити варіанти вирішення проблем розвитку на макрорівні;
– досягти вигідної інтеграції в міжнародну торгову систему;
– диверсифікувати економіку, щоб зробити їх менш залежними від товарів;

[1] «Աուդիտի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք. <http://www.parliament.am>.
[2] Azərbaycan Respublikası Auditorlar Palatası. <www.audit.gov.az>.

– обмежити вплив фінансової волатильності та боргів;
– залучити інвестиції та зробіть країнами більш привабливими для розвитку;
– збільшити доступ до цифрових технологій та глобального процесу діджиталізації;
– сприяти розвитку підприємництва та інновацій;
– прискорити потік товарів через кордони;
– захист споживачів від зловживань;
– забезпечити здорове конкурентне середовище;
– пристосуватись до кліматичних змін та ефективніше використовувати природні ресурси

Розглянемо такий напрям міжнародного співробітництва як глобальні логістичні проекти у сфері розбудови торговельних маршрутів.

Таблиця 1

Напрями міжнародного транскордонного співробітництва країн Південного Кавказу

Напрями	Інформація
Транспортні коридори Південь-Захід і Північ-Південь	Активна політика Грузії та Азербайджану з розвитку інфраструктури стимулює міжнародну спільноту розглядати території саме цих країн як частину великого сухопутного маршруту – більш швидкісного доповнення до морського торговельного шляху через Суецьку протоку. Туреччина, Росія, а особливо Іран також дуже зацікавлені в розвитку транзитних шляхів через Південний Кавказ. Для Ірану, незважаючи на його спільний кордон з Туреччиною, саме Азербайджан сьогодні є перспективним транзитним шляхом, який може сприяти розвитку транзитного потенціалу самого Ірану.
Південь-Захід	Розвиток залізничного транспорту як частини Транскаспійського міжнародного транспортного маршруту (Азербайджан, Грузія та Казахстан). В рамках даного напряму, Грузією реалізовано 3 масштабних проекти: глибоководний порт в Анаклії (старт в 2020 р.), залізницю та автошлях Схід – Захід.
Північ-Південь	Транспортний шлях, що поєднує Азербайджан та Іран, а також Росію.

Джерело: [1]

З огляду на таблицю 1 слід також відмітити, що Вірменія є відстороненою (ізольованою) від реалізації масштабних міжнародних інфраструктурних проектів, що не може не позначитись на економічному розвитку країни.

Підсумовуючи слід відмітити, що міжнародні інфраструктурні проекти, що реалізуються в країнах Південного Кавказу є однією з економічних передумов вибору політичного вектору розвитку Азербайджана, Вірменії та Грузії в умовах глобальної та регіональної політичної нестабільності.

Висновки. У ході виконання поставлених перед дослідженням завдань було отримано наступні висновки та результати.

Міжнародні інфраструктурні проекти, що реалізуються в країнах Південного Кавказу є однією з економічних передумов вибору політичного вектору розвитку Азербайджана, Вірменії та Грузії в умовах глобальної та регіональної політичної нестабільності. Розвиток зазначених проектів зумовлює розвиток економіки та розширення обсягів торгівлі.

[1] Аналітична записка. Оцінка актуального зовнішньополітичного порядку денного в регіоні Південного Кавказу (Грузія, Вірменія, Азербайджан) (2018). *Дипломатична Академія України ім. Г. Удовенка при МЗС. Центр міжнародних досліджень.* <http://da.mfa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/Serpen_2018_O.Snigyr.pdf>.

Економічний фактор здійснює суттєвий вплив на вибір політичного вектору розвитку країн Південного Кавказу, а окрема його складова – міжнародне співробітництво – є чинником, який може вчиняти як стабілізуючу, так і дестабілізуючу дію.

Для країн Південного Кавказу є також важливим співробітництво із європейськими організаціями. Це доведено ефективністю вже реалізованих програм у сфері зміцнення інституціонального потенціалу держав у сфері рамкового регулювання розвитку підприємництва у Вірменії, Азербайджані та Грузії.

References:

1. «Աուդիտի մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք [Armenia Law on Auditing 2002]. <http://www.parliament.am> (2020, September, 23). [in Armenian].
2. Analitychna zapyska. Otsinka aktualnoho zovnishnopolitychnoho poriadku dennoho v rehioni Pivdennoho Kavkazu (Hruziia, Virmeniia, Azerbaizhdan*)* (2018) [Analytical note. Assessment of the current foreign policy agenda in the South Caucasus region (Georgia, Armenia, Azerbaijan)]. *Dyplomatychna Akademiia Ukrainy im. H. Udovenka pry MZS. Tsentr mizhnarodnykh doslidzhen.* <http://da.mfa.gov.ua/wp-content/uploads/2018/08/Serpen_2018_O.Snigyr.pdf> (2020, September, 23). [in Ukrainian].
3. Armenia (2020). *World Bank national accounts data.* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=AM> (2020, September, 23). [in English].
4. Azerbaijan (2020). *World Bank national accounts data.* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (2020, September, 23). [in English].
5. Azerbaijan Audit Chamber. *Official website.* <www.audit.gov.az> (2020, September, 23). [in English].
6. Demchyshak, R.B. (2019). Yevroatlantychna intehratsiia kriz pryzmu zovnishnopolitychnykh priorytetiv krain Pidvennoho Kavkazu: Azerbaidzhanu, Virmenii ta Hruzii [Euro-Atlantic integration through the prism of the foreign policy priorities of the countries of the South Caucasus: Azerbaijan, Armenia and Georgia.] *Visnyk Mariupolskoho derzhavnoho universytetu. Seriia : istoriia, politolohiia* [Bulletin of Mariupol State University. Series: history, political science,], *no. 24.* <http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vmdu_ip_2019_24_28.pdf>. (2020, September, 23). [in Ukrainian]
7. Djankov, S. (2016). The Belt and Road Initiative in the Former Socialist Bloc. Djankov, S. & Miner, S. (eds.). *China's Belt and Road Initiative: Motives, Scope, and Challenges*, Chapter 6. Peterson Institute for International Economics. [in English].
8. Foshchan, Ya.I., Tkachenko, I.V. (2020). *Osoblyvosti intehratsiinykh protsesiv na Pivdennomu Kavkazi* [Features of integration processes in the South Caucasus]. <http://elibrary.ivinas.gov.ua/4674/1/Osoblyvosti%20intehratsiinykh%20protsesiv%20na.pdf> (2020, September, 23). [in Ukrainain].
9. Georgia (2020). *World Bank national accounts data.* <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=GE> (2020, September, 23). [in English].
10. Gigauri, I., Damenia, N. (2019). Economic Expectations of the Belt and Road Initiative for the South Caucasus, with Emphasis on Georgia. *Business and Economic Research, vol. 9, no 1.* <https://www.researchgate.net/profile/Nino_Damenia/publication/331411291_Economic_Expectations_of_the_Belt_and_Road_Initiative_for_the_South_Caucasus_with_Emphasis_on_Georgia/links/5c783eb2458515831f78191b/Economic-Expectations-of-the-Belt-and-Road-Initiative-for-the-South-Caucasus-with-Emphasis-on-Georgia.pdf> (2020, September, 23). [in English].
11. Inan, F., Yayloyan, D. (2018). New Economic Corridors in the South Caucasus and the Chinese One Belt One Road. *The Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV).* <http://hdl.handle.net/11540/8283> (2020, September, 23). [in English].
12. Investing in SMEs in the Eastern Partnership. Armenia: country report (2018). *EU4Business.* <https://eu4business.eu/files/community/pdf/country_report_2018_am_def_lr_0_0.pdf> (2020, September, 23). [in English].
13. Investing in SMEs in the Eastern Partnership. Azerbaijan: country report (2018). *EU4Business.* <https://eu4business.eu/files/community/pdf/country_report_2018_az_def_lr_0_0.pdf> (2020, September, 23). [in English].
14. Investing in SMEs in the Eastern Partnership. Georgia: country report (2018). *EU4Business.* <https://eu4business.eu/files/community/pdf/country_report_2018_ge_def_lr_0_0.pdf> (2020, September, 23). [in English].
15. Kharaishvili, E., Erkomaishvili, G., Chavleishvili, M. (2015). Problems faced by the agricultural sector and agribusiness development strategy in Georgia, International Science Index 107. *International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering, vol. 9 (11).* [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.5

Avelina Tsehovalova
ORCID ID: http://orcid.org/0000-0002-0315-5222
Odesa I. I. Mechnikov National University, Ukraine

RESULTS OF THE INTERNATIONAL MILITARY OPERATION IN LIBYA IN 2011

A NATO-coordinated international military operation in Libya took place in 2011. With their help, the civilian population was protected from the threat of the Gaddafi regime. As a result of military intervention, the dictatorial regime was overthrown. The previous humanitarian intervention had the most far-reaching consequences for both Libya itself and countries with interests in North Africa and the Middle East. The operation was the first experience of humanitarian intervention under the "Responsibility to Protect" doctrine and identified weaknesses in both the doctrine itself and the tools for its implementation. The articles research the results of the international military operation in Libya in the internal and external context. It is stated that humanitarian intervention does not contribute to the building of a democratic state and economic stability. Instead of it Libya got in a condition of civil war and showed a tendency to disintegrate. At present, the country's internal problems are exacerbated by the fact that it is an arena of struggle for the expansion of influence between authoritative world actors.

Keywords: Libya, Gaddafi regime, humanitarian intervention, NATO, "Responsibility to Protect".

Problem Statement. The Libyan Jamahiriya was a state with an authoritarian form of government, and Gaddafi's protest regime ensured stability and living standards. Libya has played a significant role in regional policy. It is very important to say almost ten years after the international military operation in Libya whether it was a successful military intervention. Was it necessary at all? At present, the proportionality between potential threats and actual losses is a definite factor in the application of an international military to a sovereign state. Analysis of the results of the Libyan operation, listening to its impact on the internal situation and the international response, requires determining the viable confirmation in the framework of the Libyan test for humanitarian intervention.

Analysis of Previous Researches. In European and American political science, the problems of the international military operation in Libya in 2011 are well studied. Z. Brzezinski, I. Daalder, and D. Stavridis considered that military intervention to protect the civilian population from the threat of the Gaddafi regime was necessary and asked the questions upon the responsibility of the participants in the intervention after its completion[1]. Instead, A. Cooperman and F. Kaplan criticized the Libyan operation, describing it as a failure[2]. E. Leopold expressed the view that military intervention revealed the weakness of the UN tools in resolving the situation in Libya and insisted on the need to reform the organization[3]. There is a range of research on the "Responsibility to Protect" (R2P) doctrine and its coercive instrument, humanitarian intervention, including in connection with the 2011 military operation in Libya. A. Williams analyzed the role, which R2P plays in peacekeeping. Describing the challenges, he noted that military intervention should "strengthen local and international institutional capacity, assess and address the risk of atrocities at an early stage, provide measures

[1] Brzezinski, Z. (2011). *Libya Action Isn't War, But Necessary Intervention*. <http://www.newsmax.com/TheWire/Brzezinski-Libya-intervention-MorningJoe/2011/03/24/id/390587/> (2020, September, 03); Daalder, I.H., Stavridis, J.G. (2012). NATO's Victory in Libya. The Right Way to Run an Intervention. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2012-02-02/natos-victory-libya> (2020, September, 03).

[2] Kuperman, A.J. (2013). Lessons from Libya: How Not to Intervene. Policy Brief. *Belfer Center for Science and International Affairs*. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Kuperman%20policy%20brief%20published%20version%202.pdf> (2020, September, 03); Kaplan, F. (2011). NATO's Last Mission? The Military Crisis in Libya Highlights an Existential Crisis for NATO. <http://www.slate.com/articles/news_and_politics/war_stories/2011/04/natos_last_mission.html#p2> (2020, September, 03).

[3] Leopold, E. (2011). Libya and UN: Will Benghazi Be Saved From Gaddafi? *The World Post.* <http://www.huffingtonpost.com/evelyn-leopold/libya-will-benghazi-be-sa_b_837423.html> (2020, September, 03).

for a rapid cessation of crime and rebuild societies affected by conflict"[1]. T. Weiss defined the Libyan operation as "the triumph of R2P. NATO has deployed military muscles on behalf of the United Nations and political will has helped to neutralize the field of killing"[2]. R. Shanahan, on the other hand, described the dangers that the inconsistent use of R2P (which he considers to be the Libyan case) could pose to its significance as an international norm. He noted that "the selectivity of the concept has already opened it to criticism by those sections of the international community who see R2P as another excuse for Western interference in the internal affairs of developing countries"[3]. There are no comprehensive studies of these problems in domestic political science. There is only a wide range of analytical works in which the actual course of events is considered: the articles of O. Volovych, S. Polovyk, and others.

The Aim of the Work is to analyze the results of the international humanitarian intervention in Libya in the internal and external context.

Presenting Main Material. The UN Charter does not lay a solid foundation for justifying or legitimizing humanitarian intervention, but appropriate decisions on its implementation are the prerogative of the UN Security Council. On March 17, 2011, the UN Security Council adopted the Resolution 1973 on Libya, which stated the systematic violation of human rights by the Libyan authorities and authorized states "to take all necessary measures to protect civilians and areas with civilians from the threat of attack"[4]. The conceptual basis of the resolution was the doctrine of "Responsibility to Protect" (R2P). Ten permanent and non-permanent members of the Security Council voted in favor of the Resolution, while five countries (Brazil, Germany, India, China, and Russia) abstained.

In fact, two operations were performed during the intervention. The first, held under the auspices of the United States, was called "Odyssey. Dawn" and lasted from 19 to 31 March 2011. The second, "Unified Protector", was carried out by an international coalition of eighteen states, held from March 23 to 31 October 2011 and coordinated by NATO Command.

According to UN Security Council Resolution 1973 (2011), the military operation had the following objectives: arms control, ensuring a no-fly zone in Libyan airspace, and protecting the civilian population. However, at the beginning of the intervention, the opposition's military weakness and its inability to protect people in the controlled territories became apparent. Thus, the command of the international coalition had to reconsider its strategy and focus on overthrowing the Gaddafi regime.

The course of events during and after the intervention prompted opponents of the "Responsibility to Protect" doctrine and the military intervention itself to suggest that the Western coalition was thinking more about removing Gaddafi than about what would happen after the intervention. Some proof of this is, for example, Barack Obama's recognition in April 2016 of the "absence of a plan for Libya after the overthrow of Gaddafi", which he said was the most serious mistake of his presidency[5]. In June 2017, Emmanuel Macron also called "a mistake" the participation of his country's armed forces in the Libyan operation in 2011. The president stated unequivocally: "France did not take part in the war in Iraq and was right, but she was wrong to enter the war in Libya"[6]. Given that France was the main catalyst for this military intervention, Macron's assessment is quite significant.

Immediately after the operation, the country virtually split into separate regions – Cyrenaica, Tripolitania, and Fezzan, led by leaders of tribes and clans who competed with each other. ISIS and al-Qaeda have invaded Libya, making Libya one of the world's centers of terrorism. Instability, danger to life, and economic devastation led to an endless flow of refugees to southern Europe, and then to central and northern Europe.

---

[1] Williams, A. (2011). R2P and Peacemaking. *The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention.* e-International Relations. Oxford, Leicester and Aberystwyth: Creative Commons, 31-33.

[2] Weiss, T. G. (2011). Whither R2P? *The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention*. e-International Relations. Oxford, Leicester and Aberystwyth: Creative Commons, 7-11.

[3] Shanahan, R. (2011). R2P: Seeking Perfection in an Imperfect World .*The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention.* e-International Relations. Oxford, Leicester and Aberystwyth: Creative Commons, 26-27.

[4] *Resolution № 1973 (2011) adopted by the Security Council on 17 March 2011*. The United Nations Organization. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement> (2020, September, 03).

[5] Волович, О. (2019). Новий етап громадянської війни в Лівії. *Борисфен Інтел.* <http://bintel.com.ua/uk/article/novyy_vytok_hromadyanskoyi_viyny_v_liviyi/> (2020, September, 03).

[6] Волович, О. (2019). Політика Росії в Лівії після 2011 р. *Борисфен Інтел.* <http://bintel.com.ua/uk/article/polityka-rosiyi-v-liviyi-pislya-2011-roku/> (2020, September, 03).

The Transitional National Council (TNC), established under Gaddafi and recognized as the sole legitimate authority in Libya by 30 states, including those involved in the intervention, tried to keep things under control after the former leader was eliminated, but failed to do so. The government, represented by it on November 22, "has made no progress either in drafting the Constitution, or in forming new power structures, or in bringing order, or in demobilizing the militia created to fight Gaddafi and his allies"[1].

In July 2012, elections to the General National Congress (GNC) were held under the supervision of coalition forces. The first parliamentary race in almost sixty years took place in an extremely unfavorable situation. Various radical groups tried to make the election process impossible. Candidates and voters were subjected to threats and blackmail, which turned out to be extremely low. There was particularly persistent opposition in the eastern region, as the people of Cyrenaica felt humiliated and were convinced that their interests would not be properly taken into account by parliament. Among other things, this confidence was based on the disproportionate representation of the eastern and western parts of the country in parliament and reinforced separatist sentiment.

The majority of candidates (3,700 for 200 seats) represented two political forces, the National Party and the Alliance of National Forces, which later formed parliament. The National Party is an Islamist organization led by former rebel army leader Abdel Hakim. He was known to have fought in Afghanistan on the side of the Taliban in the 1990s and was linked to al Qaeda. According to unofficial data, this party was funded by Qatar, which actively opposed Gaddafi and strongly supported the uprising against him[2].

The Alliance of National Forces, led by former Prime Minister Mahmoud Gabriel, consisted of about 60 liberal parties that positioned themselves as supporters of building a democratic state and "moderate Islam". Gabriel's popularity was based on the fact that he was an experienced politician and one of the first to join the opposition.

One of the few points that united the two political forces was their devotion to Islam. In August 2012, the GNC, headed by prominent opposition leader Mohammed Yusuf al-Makrif, began operations. However, this did not change the situation for the better. The country continued to disintegrate into enclaves. GNC proved to be completely ineffective, primarily due to the diversified activities of its members. The problem was also that the winners tried to attract loyal people to work in the GNC, who did not enjoy the respect of the local population. Thus, the Libyan authorities were unable to form a stable government, ensure the rule of law, create a financial system, and overcome the economic crisis.

The situation was exacerbated when a US diplomatic mission in Benghazi was attacked in September 2012, killing four diplomats, including US Ambassador to Libya Christopher Stevens. The attack had a staggering effect in the United States and sparked public debate over the appropriateness of US military involvement in the Libyan operation.

In June 2013, Nuri Abu Sahmein was elected Chairman of the GNC to replace Muhammad al-Makrif, which meant that radical Islamists established control over the parliament. Currently, the GNC has not sought to curb the growing influence of Islamist groups and in December 2013 adopted Sharia law as the basis of all state legislation. Thus, it is from the Islamists to form new political elite of Libya. At the same time, it mostly consisted of field commanders who had no political or managerial experience and entered into weak situational alliances with each other.

UN activities in Libya have also been ineffective. During the autumn and winter of 2011, the Security Council adopted several resolutions – №№ 2009, 2016, 2017, and 2022. They called on government to restore order in the country and respect human rights. A special UN mission has been set up to support Libya. Assistance was provided in shaping the country's financial and economic system and establishing control over military supplies. Other measures to improve the situation included restrictions on movement and the imposition of financial sanctions on groups and individuals that undermined order and stability in Libya and threatened transitional measures, but all these measures did not have a positive effect. Although the UN embargo on arms supplies to Libya was imposed, there were no fewer of them there, especially since border controls have virtually ceased because no one has been able to exercise them. The members of the GNC were unable to agree on key issues, such as the terms of their powers and the introduction of Islamic government laws. In an environment of legal arbitrariness and lawlessness, various armed groups, criminal and Islamist groups have been given freedom in the country.

---

[1] Campbell, H. (2013). *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya: Lessons for Africa in the Forging of African Unity*. New Y.ork: Monthly Review Press, 78.

[2] Палинська, С.М. (2012). Післявоєнна Лівія: Чи впорається новий уряд з зовнішніми і внутрішніми загрозами. <https://vmv.kymu.edu.ua/v/p05/ar247260.pdf > (2020, September, 03).

The next stage in the deterioration of the situation was the parliamentary elections held in June 2014. This time the Islamists were defeated, but the previous composition of the GNC refused to recognize the results, arguing that the turnout did not exceed 30%.

This marked the beginning of a dual power in Libya with the existence of two parliaments and governments in Tripoli (Tripoli) and Tobruk (Cyrenaica). At the same time, in the summer of 2014, an armed conflict broke out between Tripoli in the West (the Government of National Accord led by Faiz Saraj) and Tobruk in the East (the temporary cabinet of Abdullah Abdurrahman al-Thani, acting with the GNC and Feldfarhal's Libyan National Army) which quickly escalated into a full-fledged civil war. Over time, both opposing forces each received their own international support, which did not contribute to the end of the armed confrontation.

The events in Libya, and the Arab Spring in general, in which the uprising against the Gaddafi regime was part, in addition to the obvious risks, opened up opportunities for all authoritative international players to strengthen their influence in the region. It all depended on who would be able to seize the initiative and turn the situation in their favor.

The Russian Federation has significant interests in the Middle East and North Africa. Firstly, Russia is trying to position itself as a superpower capable of confronting American hegemony in the Middle East and offering countries in the region alternative paths of development. Secondly, the interests of the Russian Federation are connected with a large number of contracts for the sale of weapons. That is why the change of political power in North Africa significantly affects Russia's economic interests.

The Kremlin has shown a negative view of military intervention in Libya from the outset, but has not vetoed Libyan resolutions in the UN Security Council. According to Ukrainian researcher Oleksandr Volovych, "Prime Minister Vladimir Putin and President Dmitry Medvedev did not do so at the time, apparently hoping that NATO countries would be embroiled in the Libyan conflict and that Russia would have more leeway in other regions… Kremlin strategists preferred not to get involved in the Libyan conflict with unpredictable consequences"[1].

Almost immediately after the start of the operation, statements began to be heard from Russia that the coalition troops had exceeded the UN mandate. Dmitry Medvedev stated that the command "interprets the UN Resolution, but does not implement it". "We were guided by the fact that the airspace was to be closed, and thus the basis for the intensification of the conflict was to be destroyed, as well as to disperse the warring parties in various directions, and as a result we received, in effect, a military operation not yet on the ground, but it is in the air, in which a number of countries are participating and to which NATO has joined", the Russian president said, adding that "the Resolution does not say anything about it"[2].

As the military operation expanded, the Kremlin's official response became increasingly critical. Russian Foreign Minister Sergei Lavrov said that the Resolution 1973 (2011) was "adopted hastily" and that the "broad interpretation" of its text by Western countries – and especially the unjustified scale of armed interference in Libyan affairs – was unacceptable. In explaining its position, Russian diplomacy has put forward argument that the Resolution 1973 was stated that a civil war had begun in Libya. In this situation, carrying out a massive bombing of Libyan government troops, the coalition of Western powers de facto sided with only one of the warring parties, which is contrary to international law[3].

In influential Russian expert circles, the most common opinion was that in the Libyan situation, the coalition of Western countries had plunged itself into a legal trap. Paris, Washington, and London have loudly stated that Gaddafi should be removed from the post of head of state and declared an international criminal, although no legal grounds have been presented and it is impossible to deny the fact that Gaddafi was the legitimate head of state.

Russia has so far avoided possible criticism for supporting Gaddafi by not using its veto power in the UN Security Council. Subsequently, she repeatedly used the situation to veto resolutions on Syria (where Russia has much more economic interests than Libya), arguing that there is a precedent for exceeding the mandate of the resolution. Moreover, such tactics have effectively freed the Kremlin from vetoing any other similar Western initiative.

---

[1] Волович, О. (2019). Політика Росії в Лівії після 2011 р. *Борисфен Інтел.* <http://bintel.com.ua/uk/article/polityka-rosiyi-v-liviyi-pislya-2011-roku/> (2020, September, 03).

[2] Российско-Ливийские отношения. *Официальный сайт МИД РФ.* <http://www.mid.ru/ru/maps/ly/?currentpage=main-country> (2020, September, 03).

[3] Кузнечевский, В. (2011). Казус Ливии и проблема государственного суверенитета. *Международная жизнь, 5,* 53-62.

As early as March 25, 2011, China stated its position on the Libyan operation. China's Permanent Representative to the UN Li Baodong said that China "respects the sovereignty, independence, unity, and territorial integrity of Libya", that "the state affairs and the future of Libya should be decided by the Libyan people themselves". On April 5, Russia and China issued a joint statement. The Russian Foreign Ministry's website reported that a meeting in Moscow between Russian Deputy Foreign Minister Alexander Saltanov and Chinese Ambassador to Russia Lee Hui expressed "serious concern" over the ongoing hostilities and the death of civilians in Libya, and stressed the "urgent need for an immediate ceasefire and bloodshed end"[1].

Renmin Ribao, the official organ of the CCP Central Committee, expressed the Chinese leadership's attitude to humanitarian intervention in Libya as transparently as possible. The article "Events in Libya: Western countries should abandon the idea of world governance" stated: "Under the pretext of protecting the interests of civilians, the interests of Western countries are actually being protected not only in the economic sphere that they rule the world... It was this idea of leadership that prompted France, Britain and the United States without thinking about launching a military operation in Libya". And further: "Confidence in their leading role in the world in the past has brought many difficulties to some Western countries. The new difficulties do not meet the interests of Western countries in the long run. The world is changing; the West also needs to change. If you constantly adhere to the old positions, use past methods to address certain issues, you can not only harm others, but also destroy yourself"[2]. In this way, Beijing allegedly called on the military coalition to act in the legal field of international law, but in reality used the situation to state unequivocally its new geopolitical ambitions.

Russia and China, along with Brazil, India, and South Africa, make up the BRICS, an informal intergovernmental organization established in 2009 to increase the role of member countries in the world economy and strengthen their political influence. It was in the BRICS format in the last days before the adoption of the resolution on Libya which sanctioned Operation "Odyssey. Dawn" Gaddafi tried to find a solution acceptable to him. During the talks with the ambassadors of Russia, Brazil, India, and China, which took place in Tripoli, the Libyan leadership proposed various scenarios for the situation. But none of these countries took the opportunity to influence developments. Most likely, this was due to the lack of a conceptual vision of their place in the large-scale transformations taking place in the region at that time. Currently, at the BRICS summit held on April 13-14, 2011, in the Chinese city of Sanya and where the central topic of the talks was Libya, the participants in the final Declaration limited themselves to general theses: "Our common opinion: the solution to the problem must be provided by political and diplomatic means, not by force"[3].

The African Union has taken a rather detached position on humanitarian intervention. On the one hand, his leadership did not oppose military intervention; on the other, in the process of developing the operation, the statements of the AU became more critical. The extraordinary session of the AU Assembly, which met on May 25, 2011, in Addis Ababa, adopted a special "Decision on the peaceful settlement of the Libyan crisis". It stressed the need for a ceasefire, which should lead to a transition period during which the necessary reforms would be carried out, followed by elections in which Libyans could "freely choose their leaders". At the same time, the AU Assembly called for an "immediate cessation of hostilities and a NATO-led air campaign" (but not a complete cessation of the operation), stressing that the deployment could undermine "the very purpose for which it was allowed, the protection of civilians"[4].

Following this, on June 25, at a meeting with UN representatives, the High-Level Committee issued a letter outlining its position in detail and in more detail. In particular, it was said that "ignoring the AU for three months and continuing to bomb the sacred land of Africa is authoritarian, arrogant and provocative". It was noted that the fighting between government troops and armed insurgents was a real civil war, which meant that the UN should not take sides. "If they (the rebels) do not want dialogue, let them wage their war with Gaddafi without NATO bombing"[5].

However harsh such a statement may have been, it was not significant in practice. It is known that African countries have a mechanism to counter aggression from the outside – the Non-Aggression Pact and Joint Defense. The definition of aggression contained therein includes, in particular, "the bombing

[1] Кузнечевский, В. (2011). Казус Ливии и проблема государственного суверенитета. *Международная жизнь, 5,* 53-62.
[2] Garland, L. (2011). *Libyan Civil War*. New York: White Word Publications, 99.
[3] Страны БРИКС приняли Декларацию по Ливии. *Актуальные комментарии.* <http://actualcomment.ru/strany_briks_prinyali_deklaratsiyu_po_livii.html> (2020, September, 03).
[4] Шубин, В.Г. (2012). Ливия: «Военные уроки» прошлогоднего противостояния». *Азия и Африка сегодня*, *11,* 56-58.
[5] Шубин, В.Г. (2013). Африка и война в Ливии. *Азия и Африка сегодня*, *2,* 11-17.

of the territory of a Member State or the use of any weapon against the territory of a Member State" and the "blockade of ports, the coast or the airspace of a Member State". The AU members undertake to "provide military assistance in the interests of their common defense and security in the event of aggression or threat of aggression" and "to counteract individually or collectively all available means of aggression or threat of aggression against any Member State"[1]. But there were no steps to put these provisions into practice or at least to discuss them during the intervention in Libya.

The most "decisive" step in the AU's efforts to reach a settlement in Libya was the visit of South African President Jacob Zuma as a member of the High-Level Committee at the invitation of Dmitry Medvedev in early July 2011 in Sochi, where the Russia-NATO summit took place. It took place immediately after the African Union summit in Malabo, the capital of Equatorial Guinea, reaffirming its desire for a political settlement in Libya. However, the conclusions of the tripartite meeting between Dmitry Medvedev, Jacob Zuma, and NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen were not further developed.

The expansion of the international military operation and the victories of the opposition forces split the African Union itself. The only position of the AU that was to be based on African unity and sovereignty disintegrated when several member states, starting with Nigeria, recognized the PNC against it. By the end of August 2011, there were already 17 such countries, and then the recognition from the AU side was announced by its chairman, the President of Equatorial Guinea Theodoro Obiang Ngema Mbasogo at a high-level meeting on Libya at the UN, which was a clear violation of the African Union which contains condemnation and refusal to recognize "unconstitutional change of government"[2]. Thus, the AU leadership chose a policy of non-interference, limiting itself to statements about the need for a political and diplomatic solution to the situation in Libya, but not opposing international military intervention.

Conclusions. The international military operation in Libya in 2011 had far-reaching consequences both for the country itself and for countries with self-interests in North Africa and the Middle East. The operation was the first experience of humanitarian intervention under the "Responsibility to Protect" doctrine. The results asked more questions than answers. The military intervention of the international coalition under the auspices of NATO has formally achieved its main goal – to protect the civilian population from the terror of the dictatorial regime of Gaddafi. However, as a result of humanitarian intervention, most of the existing problems were not solved, but new ones arose.

The new political elite proved incapable of building a democratic state, pulling the country out of economic collapse, and establishing a normal society. Instead, Libya is in a time of chaos. Today the country is in a state of civil war, devastation, is a hotbed of terrorism and tends to collapse.

The international reaction to the Libyan operation was also ambiguous – the world's leading actors drew different conclusions both about its results and about the very concept of humanitarian intervention. Almost immediately after its completion, its organizers began to doubt the expediency of humanitarian intervention in Libya – similar sentiments were manifested in the political leadership of France and the United States. Other world actors who did not take part in it and did not support it at all, first of all Russia and China, tried to use the situation in their own interests, to expand their economic and political influence in the region.

Thus, the military operation in Libya highlighted one of the main unresolved issues of the doctrine R2P and the tools for its implementation: when and under what conditions should military intervention is curtailed? Should humanitarian intervention be considered complete if the declared goals have not been achieved and the situation in the country where the humanitarian intervention has taken place remains difficult? This problem needs further scientific development.

References:

1. Brzezinski, Z. (2011). *Libya Action Isn't War, But Necessary Intervention*. <http://www.newsmax.com/TheWire/Brzezinski-Libya-intervention-MorningJoe/2011/03/24/id/390587/> (2020, September, 03). [in English].
2. Daalder, I.H., Stavridis, J.G. (2012). NATO's Victory in Libya. The Right Way to Run an Intervention. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2012-02-02/natos-victory-libya>. (2020, September, 03). [in English].
3. Kuperman, A.J. (2013). Lessons from Libya: How Not to Intervene. Policy Brief. *Belfer Center for Science and International Affairs*. <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Kuperman%20policy%20brief%20published%20version%202.pdf> (2020, September, 03). [in English].

[1] Шубин, В.Г. (2013). Африка и война в Ливии. *Азия и Африка сегодня*, *2*, 11-17.
[2] Marlowe, A. (2012). Libya's Year One: Life after Kaddafi. *World Affairs*, 39-45.

4. Leopold, E. (2011). Libya and UN: Will Benghazi Be Saved From Gaddafi? *The World Post*. <http://www.huffingtonpost.com/evelyn-leopold/libya-will-benghazi-be-sa_b_837423.html> (2020, September, 03). [in English].
5. Williams, A. (2011). R2P and Peacemaking. *The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention.* e-International Relations. Oxford, Leicester and Aberystwyth: Creative Commons. [in English].
6. Weiss, T.G. (2011). Whither R2P? *The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention*. e-International Relations. Oxford, Leicester and Aberystwyth: Creative Commons, 7-11. [in English].
7. Shanahan, R. (2011). R2P: Seeking Perfection in an Imperfect World. *The Responsibility to Protect. Challenges and Opportunities in Light of the Libyan Intervention.* e-International Relations. Oxford, Leicester and Aberystwyth: Creative Commons, 26-27. [in English].
8. *Resolution № 1973 (2011) adopted by the Security Council on 17 March 2011*. The United Nations Organization. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement> (2020, September, 03). [in English].
9. Volovych, O. (2019). Novyj etap gromadyanskoyi vijny v Liviyi [A new stage of the civil war in Libya]. *Borysfen Intel* [Borysfen Intel]. <http://bintel.com.ua/uk/article/novyy_vytok_hromadyanskoyi_viyny_v_liviyi/> (2020, September, 03). [in Ukrainian].
10. Volovych, O. (2019). Polityka Rosiyi v Liviyi pislya 2011 r. [Russia's policy in Libya after 2011]. *Borysfen Intel* [Borysfen Intel]. <http://bintel.com.ua/uk/article/polityka-rosiyi-v-liviyi-pislya-2011-roku/> (2020, September, 03). [in Ukrainian].
11. Campbell, H. (2013). *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya: Lessons for Africa in the Forging of African Unity*. New York: Monthly Review Press. [in English].
12. Palynska, S.M. (2012). Pislyavoyenna Liviya: Chy vporayetsya novyj uryad z zovnishnimy i vnutrishnimy zagrozamy [Postwar Libya: Will the new government deal with external and internal threats]. <https://vmv.kymu.edu.ua/v/p05/ar247260.pdf> (2020, September, 03). [in Ukrainian].
13. Rossijsko-Livijskie otnosheniya [Russian-Libyan relations]. *Oficialnyj sajt MID RF* [Official site of the Russian Foreign Ministry]. <http://www.mid.ru/ru/maps/ly/?currentpage=main-country> (2020, September, 03). [in Russian].
14. Kuznechevskij, V. (2011). Kazus Livii i problema gosudarstvennogo suvereniteta [The case of Libya and the problem of state sovereignty]. *Mezhdunarodnaya zhizn* [International life], *no. 5*, 53-62. [in Russian].
15. Garland, L. (2011). *Libyan Civil War.* New York: White Word Publications. [in English].
16. Strany BRIKS prinyali Deklaraciyu po Livii [The BRICS countries have adopted a Declaration on Libya]. *Aktualnye kommentarii* [Relevant comments]. <http://actualcomment.ru/strany_briks_prinyali_deklaratsiyu_po_livii.html> (2020, September, 03). [in Russian].
17. Shubin, V.G. (2012). Liviya: «Voennye uroki» proshlogodnego protivostoyaniya [Libya: "military lessons" of last year's confrontation]. *Aziya i Afrika segodnya* [Asia and Africa today], *no. 11*, 56-58. [in Russian].
18. Shubin, V.G. (2013). Afrika i vojna v Livii [Africa and the war in Libya] *Aziya i Afrika segodnya* [Asia and Africa today], *no. 2*, 11-17. [in Russian].
19. Marlowe, A. (2012). Libya's Year One: Life after Kaddafi. *World Affairs*, 39-45. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.6

Denis Pron
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-4299-7086
National Academy of Sciences of Ukraine,
Main Administration of SSUFSCP in Mykolaiv region, Ukraine

TERRITORIAL DISPUTE OVER THE KURIL ISLANDS IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL LAW OF JAPAN AND RUSSIA

The article analyzes the territorial dispute between Japan and the Russian Federation over the Kuril Islands. The Kuril dispute is one of the post-war issues of XIX-XXI centuries. On the basis of a comprehensive analysis of normative legal acts and scientific and theoretical basis, it was determined that the territorial dispute between states (in this case between Japan and Russia as the successor of the former Soviet Union) is tightly connected with the problem of legal affiliation of island territories to the defendants. It is proved that the search for a new effective model for resolving territorial disputes involves the use of not only existing methods of international legal settlement but also decisive political and diplomatic steps on the part of heads of states. The resolution of the territorial dispute over the Kuril Islands depends, first of all, on the position of the leaders of both states. However, taking into account the Russian side's not about the peaceful resolution of territorial disputes, the involvement of the international community is now being actualized.

Keywords: territorial dispute, Kuril Islands, constitution, Japan, Russia, international law.

One of the "obsolete" post-war issues of XIX-XXI centuries is the Kuril territorial dispute between Japan and Russia. In this context, it should be noted that territorial disputes belong to the most dangerous international disputes, as they can lead to armed conflicts. At the same time, the resolution of territorial disputes through political and diplomatic methods is not always effective. Taking into account the above-mentioned, studying the nature of territorial disputes and the prerequisites for their emergence in order to search for new effective methods of resolving such conflicts becomes relevant.

Many scientists investigating territorial disputes devoted their research to the problem of the dispute over the Kuril Islands (G. Antselevych, V. Butkevych, V.Denysov, I. Dmytrychenko, V. Koretsky, V. Kopolovych, B. Klymenko, S. Melnyk, O. Pokreshchuk, V. Repetsky, N. Sevostianova, L. Tymchenko, T. Tsymbrivsky, M. Cherkes, A. Kh. Abashydze, V.N. Alekseeva, Sh. M. Aliyeva, S. N. Baburina, K. A. Bekyasheva, V. I. Blyshchenko, A.N. Vylegzhanin, E. G. Hashymov, S. V. Guzey, V. I. Evintov, A. N. Zherebtsov, V.I. Kazakov, R. A. Kalamkaryan, A. M. Canalat, Yu. M. Kolosov, E.S. Kryvchykova, V. I. Kuznetsov, I. A. Kulagina, M. Kulyk, G.I. Kurdyukov, I.V. Lexin, I. I. Lukashuk; J. Best, Ya. Brownley, V.G.Vitsum, R. A. Müllerson, D. O'Connel, L. Oppenheim, R. J. Feltham, G. Fitsmoris, H.C. Hyde). At the same time, the nature of territorial disputes and the prerequisites for their occurrence remain insufficiently studied.

As it is widely known, the territory, state, territorial sovereignty, independence, territorial integrity and equality of independent states are interrelated concepts and play an important role in the development and support of international legal order. Territorial sovereignty, together with the concept of equality of sovereign states, is the basis for further support and improvement of the world order as a whole[1].

The territorial dispute between states raises the issue of legal affiliation of a certain territory (in this case – the four Kuril Islands – Iturup, Kunashir, Shikotan, Habomai Group) to one or both states that are parties to such a dispute. Disputes over territories belong to those that are most often associated with severe consequences and complex character[2]. Moreover, among all international disputes, territorial disputes are twice more likely to lead to armed conflicts[3].

[1] Shaw, M. (1986). *Title to Territory in Africa: International Legal Issues*. Oxford University Press, 320.
[2] Gibler, D. (2014). The *Territorial Peace. Borders, State development, and International Conflict*. Cambridge University Press, 189.
[3] Hensel, P. (1999). *Charting a Course to Conflict: Territorial Issues an Interstate Conflict 1816-1992*. Nashville: TN, Vanderbilt University Press, 115-148.

It is generally accepted that all issues of domestic and foreign policy of any country, including the state system, sovereignty, territory within the existing border, which is integral and untouched, are regulated by the basic law – the Constitution. This, in turn, makes it expedient to consider the dispute over the Kuril Islands in Japanese-Russian relations through the prism of the constitutional principles of both states.

First of all, it should be noted that after the Second World War, the project of the Japanese Constitution was almost unanimously adopted by both Houses of Parliament (the House of Representatives and the House of Peers) on October 6, 1946. Subsequently, on November 3, 1946, the Japanese Constitution was adopted by the Secret Council and promulgated by the Emperor Hirohito (1901-1989) [1] .

On May 3, 1947 the Constitution came into force. As it was correctly mentioned by V. Molodyakov, it was "the foundation of political and legal reforms of the post-war years as well as the moral and legal basis for the existence of the Japanese state for more than half a century[2]."

It should be noted that at least three variants of the Japan Constitution drafts are known nowadays. The first draft, starting in October 1946, was developed by the group led by the Minister of Internal Affairs Konoe Fumimaro. Subsequently, its development was continued under the chairmanship of Prime Minister Sidehara Kijuro (1872-1951). It should be noted that the Japanese side suggested reforming the well-known Meiji constitution on February 11, 1889[3].

The second version of the draft Constitution of Japan, questioning the need to revise the Constitution, was prepared by a group headed by Minister of State Matsumoto Sodzi. After translating the suggested draft into English, on February 1, 1946, Matsumoto sends documents with an explanatory note to the Headquarters of the Occupational Troops (hereinafter – HOT) of Commander-in-Chief General Douglas MacArthur (1880-1964). On February 3 of the same year, D. MacArthur instructs a group of American lawyers of the administrative department of the HOT (under the leadership of General K.Whitney) to prepare a new draft of the Japan Constitution of Japan, taking into account his personal written recommendations.

Subsequently, on February 10, 1946, the draft Constitution was ready, on February 12 it was approved by MacArthur, and on February 13 it was passed to representatives of the Japanese government. A phrase became known, by which Douglas MacArthur summed up the work on the document: "I report on the Constitution, which by the decision of the Emperor, the government, and with my approval is offered to the people"[4]. In this respect, it seems quite logical that in the United States of America and in Western European scientific literature the Japanese Constitution of 1947 is called the "MacArthur Code"[5].

A systematic analysis of Japan Constitution provisions shows that out of its 103 articles, in fact, only one article contains the word "territory". This refers to Article 93 of the eighth section "Local Self-Government", which states: "... are elected by the population living in the territory of corresponding local public authorities". At the same time, it should be noted that Japan is fully located on the islands (four large islands – Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and more than 4 thousand small islands).

At the same time, according to the provisions of the Constitution of Ukraine of June 28, 1996: "The earth, its subsoil, atmospheric air, water and other natural resources that are within the territory of Ukraine, the natural resources of its continental shelf, the exclusive (marine) economic zone are the objects of law property of the Ukrainian people "(st.13)[6]. Although, Ukraine, unlike Japan, has a much more favorable location in the context of territorial certainty.

According to this, the approach of the Japanese legislator seems debatable. In particular, it is not natural that the basic law of the country, which is fully located on the islands (four major islands – Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and more than 4 thousand small islands) does not regulate and does not even fix territorial sovereignty, integrity and inviolability of the state's existing borders. Perhaps this is the unknown 15th stone of the Rooandzi garden?

---

[1] Молодяков, В. Э., Молодякова, Э. В., Маркарьян, С. Б. (2007). *История Японии*. XX век. Москва: ИВ РАН; Крафт+, 528.

[2] Молодяков, В. Э., Молодякова, Э. В., Маркарьян, С. Б. (2007). *История Японии*. XX век. Москва: ИВ РАН; Крафт+, 528.

[3] Пронь, С.В. (2010). *Історія Японії (від реставрації Мейдзі до сучасності: 1868-2009 рр.).* Миколаїв: Вид.-во ЧДУ ім. Петра Могили, 560.

[4] Кузнецов, Л.М. (1990). *Стопроцентный американец: Исторический портрет генерала Макартура*. Москва: Молодая гвардия, 334.

[5] Henretta, J.A., Brody, D., Dumenil, L. (1999). *America. A Concise History*. New York: Bedford / St.Matrin's, 920.

[6] *Конституція України, ст. 113, р. 6. 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (2020, September, 19).

Regarding the above, it is quite logical that the final version of the Constitution was presented to the public as created independently by the Japanese government. It should be noted that in the new basic law it was possible to find the echo of the 1889 Constitution, but in general, it was a completely new document. First of all, its novelty was to consolidate the principle of democracy according to which "the people are the bearer of sovereign power." At the same time, as in the old constitution, the first section defined the status of the Emperor, although from a fundamentally new point of view: "The emperor is a symbol of the state and unity of the people, his status is determined by the will of all people, which owns sovereign power".

As mentioned above, there are no constitutional territorial restrictions in the legal norms within the Japan basic law of 1947. At the same time, taking into account the above-mentioned scientific problems of the article, part of the preamble and content of three articles of the Constitution – 9, 73, 98 deserve special attention.

Thus, in particular, the Preamble states: "We (that is, the Japanese people – D.P.) are convinced that none of the countries should be guided only by their own interests, while ignoring the interests of other states, that the principles of political morality are common and that observance of these principles is a duty for all States that retain their own sovereignty and maintain equal relations with other states[1]."

As it is known, as early as May 22, 1969, the so-called "Association of northern territories' problems" (referring to the territory of the four disputed islands – D.P.), which was subordinated to the government of Japan, was instructed on this issue to carry out "educational propaganda". Moreover, on May 13, 1972, according to the amendment introduced by the government to the Law on the Office of the Prime Minister as a special body of this office, a "Headquarters for Measures for Northern Territories" was created[2]. January 6, 1981, the Japanese government decided to proclaim February 7 "Day of Northern Territories"[3].

It should be noted that the most controversial in Japanese constitutional law is still Art. 9 of the Constitution (Chapter 2. Refusal of war), which states: "Sincerely seeking international peace based on justice and order, the Japanese people for eternal times refuse war as a sovereign law of the nation, as well as from the threat or use of armed force as a means of resolving international disputes. In order to achieve the goal specified in the previous paragraph, land, naval and air forces will never be created in the future, just like other means of war. The right to conduct war by the state is not recognized"[4]. Probably, Russian scientists will focus on the existence of the Self-Defense Forces, as a contradiction to the above principle. However, in our opinion, there is every reason to conclude that Japan has not violated Art. 9 The Constitution since the post-war period.

Let us note that for a long time the opinion that Douglas MacArthur personally insisted on the legislative consolidation of this article dominated in the scientific literature. However, it should be noted that in his memoirs the general mentions that this idea belonged to the Prime Minister of Japan Sidehara Kijuro[5].

In turn, Article 73 of the Japanese Constitution states that the Cabinet of Ministers of Japan, which according to Article 66 consisted of the Prime Minister and other state ministers, "governs foreign policy".

As for Art. 98, its provisions establish that: "the agreements signed by Japan and established norms of international law must be conscientiously respected".

The comments of the famous lawyer, professor of the International Center for Japanese Studies in Kyoto and First Vice President of the International Council for Central and Eastern European Studies (ICCEES) Kimura Hiroshi seem very relevant here. He states that "there is no border, laid on the legal grounds between Japan and Russia, because the current border, laid between the four northern islands and Hokkaido, was unilaterally illegally held by Stalin in conditions of general chaos that arose after World War II, and is not recognized neither by Japan, nor by international law. Only the border established as a result of the conclusion of a peace treaty with full coordination of decisions of the Japanese and Russian governments, will be the final and legitimate state border"[6].

---

[1] Маклаков, В. (2003). *Конституции зарубежных государств*. 4.-е изд., перераб. и доп. Москва: Волтерс Клувер, 593.

[2] Андреев, К., Черевко, В. (1983). Выдумка и правда о «северных территориях». *Международная жизнь, 3,* 114-120.

[3] Прохоров, Э.М., Шевчук, Л.Л. (1989). О территориальных претензиях Японии и СССР. *Международная жизнь, 1,* 47-52.

[4] Федоров, К.Г. (1994). *Історія держави і права зарубіжних країн*. Київ: Вища школа.

[5] Кузнецов, Л.М. (1990). *Стопроцентный американец: Исторический портрет генерала Макартура*. Москва: Молодая гвардия, 334.

[6] Кимура, Х. (1996). *Курильская проблема: история японо-российских переговоров по пограничным вопросам*. Киев: Юринком, 240.

In the context of the topic under study, it seems expedient to analyze constitutional, legal and international legal aspects of Russian-Japanese relations (referring to the Constitution of Russia) through the prism of a territorial dispute over the Kuril Islands.

First of all, we would like to note that the territorial issues of the Russian Federation, according to the Constitution of December 12, 1993, are described in the Article 4, 9, 27, 66, 67, 71, 106, 131[1].

It is expedient to analyze a number of documents from the report of MP O.G. Rumyantsev proclaimed at the meeting of the Constitutional Commission of the Russian Federation of July 9, 1992 "Russian-Japanese relations and the problem of territorial integrity of the Russian Federation" on the eve of the parliamentary hearings on July 28, 1992 on topical problems of the Russian-Japanese relations and recommendations of the parliamentary hearings of the State Duma of the Russian Federation of March 18, 2002 on the topic: "Southern Kurils: problems of economy, politics and security".

In particular, we are talking about "international legal" and "constitutional and legal" aspects. The author of the report O. G. Rumyantsev argues that "international legal analysis shows that Russia's positions... are not weak at all. They can be shaken only by unilateral concessions from our (that is, Russian – D.P.) part, or by unfair interpretation of normative acts"[2].

To justify such conclusions O. G. Rumyantsev provides some arguments. First is the Yalta Agreement of February 11, 1945. He tries to link it with Articles 77, 80, 107 of the UN Charter on the withdrawal of territories from the aggressor state. It should be noted that the UN Charter was adopted at a conference in San Francisco, which was held from April 25 to June 26, 1945, that is much later than the Yalta Conference of Heads of Three Countries – the USA, the USSR, Great Britain[3].

Second is the Treaty of San Francisco of March 8, 1951, under which Japan refused "all rights and claims to the Kuril Islands...". But in section 2 "Territory", in Article 2, paragraph c, referred to by the MP of the Russian Federation, no specification is given in favor of which state Japan refuses these islands[4]. Moreover, the delegation of the USSR led by A. A. Gromyko, at the direction of Y.V.Stalin, left the meeting hall without signing the Treaty of San Francisco. However, the above argument is rather directed against the Russian Federation, as the successor of the USSR, rather than on its support. We consider this step of the USSR in San Francisco a strategic mistake that has damaged the post-war normalization of relations between the two countries.

Third is a joint Russian-Japanese Declaration on October 19, 1956. Taking into account the fact that the territorial dispute between Japan and Russia, including at Yalta, Potsdam, San Francis Conferences of 1945-1951, as well as the above-mentioned Declaration, have been repeatedly the subject of scientific research of the author of the article[5], we will agree with the conclusion of Mr. Rumyantsev: "since the Declaration does not define specific terms and forms of transfer to Japan of these islands after the signing of the agreement, this aspect of the document must be discussed in Parliament"[6].

Fourthly, at least, the speaker's reference to the letter of the First Deputy Foreign Minister A. A. Gromyko of September 29, 1956 and speech of the Chairman of the Council of Ministers of the USSR M.S.Khrushchev on the resumption of diplomatic negotiations on the conclusion of a peace treaty between Japan and the Soviet Union, which would include territorial issues truly deserve attention of researchers.

Fifthly, the attempt by O. G. Rumyantsev to consider the problem of "legal force and continuity of previous Russia-Japan treaties" is, in our opinion, a means of distraction from the main topic, because the historical aspect of the Japanese-Russian negotiations is, according to the author of the article, the most confusing and contradictory, since it is based on the broad source basis of Europe, USA, Japan, Russia.

Quite interesting is the argument of the MP regarding the interpretation of the concept of "The Kuril Islands". Criticizing the Japanese side and "part of the leadership of the Russian Foreign Ministry", which

---

[1] *Конституция Российской Федерации*, ст. 4, 9, 27, 66, 67, 71, 106, 131, 1993. (Государственная дума федерального собрания Российской Федерации). *Официальный сайт Государственной думы федерального собрания Российской Федерации.* <http://duma.gov.ru/news/48953/> (2020, September, 19).

[2] *Специальное приложение № 2 к бюллетеню* (1992). *Конституционный вестник,* 79-111.

[3] *«ООН і Україна» (до 50-річного ювілею від дня заснування)*. (1995). Миколаїв: РВГ МРЦСД, 68.

[4] Пронь, С.В. (1992). *Сан-Францисская система и страны азиатско-тихоокеанского региона (Япония, Китай, Корея). 1951 – 1991 годы*. Москва: Изд-во НТЦ «Информтехника», 108.

[5] Пронь, Д.С. (2012). «Правовий кут» територіального питання між Японією та СРСР на Ялтинській і Потсдамській конференціях 1945 року. *Університетські наукові записки. Часопис Івано-Франківського університету права імені короля Данила Галицького*, *6*, 202-208.

[6] *Специальное приложение № 2 к бюллетеню* (1992). *Конституционный вестник,* 79-111.

consider the Minor Kuril Ridge as a geographical extension of Hokkaido island, he accuses them of trying to put forward territorial demands on Russia on the basis of the concept of "historical justice", which "does not take into account the current international treaties and agreements, as well as the behavior of the parties on their implementation to life (the principle of Estopel, i.e. deprivation of the right to objection, which is enshrined in Art. 45 of the Vienna Convention of 1969)"[1]. Summing up, he concludes: "The legal title is, but it is not finally issued."

As for the constitutional and legal aspect of the report by O. G. Rumyantsev, then its essence goes down to the following. The MP states that "the islands are administratively included in the Sakhalin region, on their territory there are "public authorities and management of Russia". He rightly emphasizes: "Habomai, Shikotan, Kunashir and Iturup in accordance with the administrative division are considered part of the Kuril ridge. Therefore, the agreement on the transfer of Habomai, Shikotan, Kunashir and Iturupu without official changes in the administrative composition of the Sakhalin region and the Kuril Islands, which became an independent subject of the Russian Federation, creates a contradiction between domestic law and international treaties..."[2].

It should only be added that, indeed, according to the Constitution of Russia (section 3 "Federal System", paragraph 1 of Article 65), within the Russian Federation there are subjects of the Russian Federation, including the Sakhalin Region.

The research by S. A. Ponomarev also deserves attention. He not only analyzes the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR from February 2, 1946 "On the creation of the Yuzhno-Sakhalinsk region within the Khabarovsk Territory of the RSFSR" (it turns out that the Decree was signed not only by M. Kalinin – Chairman of the Presidium and A.Gorkin – Secretary of the Presidium; the text was also vised by representatives of executive power Stalin – Chairman of the Council of People's Commissars of the USSR and Managing Affairs of the RNA – Ya.Chadaev), but also notes that "Sakhalin region, as an independent one, first appeared in the Constitution of the USSR, and only then in the Constitution of Russia"[3].

S. A. Ponomarev states that first of all, in the Constitutions of the USSR of 1936 (Article 22) and the RSFSR of 1937, all independent territories and regions that were part of the RSFSR were listed. But none of the many areas that were part of the Far Eastern region, including of course Sakhalin, were listed. The first after the separation of Sakhalin region from Khabarovsk Krai took place regular (third) session of the Supreme Soviet of the second convocation from 20 to 25 February 1947. On February 25, 1947, the Law "On Amendments and Addition of the Text of the Constitution (Basic Law) of the USSR" was adopted. In particular, in Art. 22, which lists all the regions, areas, autonomous republics and autonomous regions of the RSFSR, a number of newly created regions was introduced. Including Kaliningrad and Sakhalin ones[4].

An interesting question in the context of the study is Art. 67 of the Constitution of the Russian Federation, which states that: firstly, the territory of the Russian Federation includes the territories of its subjects, inland waters and territorial sea, the airspace above them; secondly, the Russian Federation has sovereign rights and carries out jurisdiction in the continental shelf and in the exclusively economic zone of the Russian Federation in the manner prescribed by federal law and norms of international law; thirdly, the boundaries between the subjects of the Russian Federation may be changed with their mutual consent[5].

One cannot ignore the provision of Art. 86 of the Constitution of Russia of December 12, 1993 according to which the President of the Russian Federation governs foreign policy of the Russian Federation[6].

Thus, the statement of the Russian deputy about the feeling that the officials of the Russian Foreign Ministry mixed the Russian Constitution with the Japanese, Article 73 of which determines that the Cabinet of Ministers of Japan is governing foreign policy, simply does not correspond to reality.

---

[1] *Специальное приложение № 2 к бюллетеню* (1992). *Конституционный вестник,* 79-111.

[2] *Специальное приложение № 2 к бюллетеню* (1992). *Конституционный вестник,* 79-111.

[3] Пономарев, С.А. (2006). Некоторые вопросы государственного строительства на Южном Сахалине и Курильских островах в 1945-1948 гг. *Вестник Сахалинского музея*, *13,* 195-205.

[4] Пономарев, С.А. (2006). Некоторые вопросы государственного строительства на Южном Сахалине и Курильских островах в 1945-1948 гг. *Вестник Сахалинского музея*, *13,* 195-205.

[5] *Конституция Российской Федерации*, ст. 4, 9, 27, 66, 67, 71, 106, 131, 1993. (Государственная дума федерального собрания Российской Федерации). *Официальный сайт Государственной думы федерального собрания Российской Федерации.* < http://duma.gov.ru/news/48953/> (2020, September, 19).

[6] *Конституция Российской Федерации*, ст. 4, 9, 27, 66, 67, 71, 106, 131, 1993. (Государственная дума федерального собрания Российской Федерации). *Официальный сайт Государственной думы федерального собрания Российской Федерации.* < http://duma.gov.ru/news/48953/> (2020, September, 19).

At the same time, a statement of O. G. Rumyantsev that the provisions of domestic law of particular importance should be taken into account directly in the negotiations on the islands in accordance with Articles 46 and 47 of the Vienna Convention "On the Law of International Treaties" (1969)[1] also should be considered. It should be noted that Russia was a party to the Convention[2].

At the conclusion of the justification of the constitutional and legal aspect of the territorial dispute, O. G. Rumyantsev stressed: "If once in the constitutional and legal sense Kuril Islands were a disenfranchised margin", today the Sakhalin region is endowed with "great powers of the subject of the Federation" and "the business of prosperity of the region... is in its own hands". It is hardly possible to agree with such statements.

Regarding the parliamentary hearings of Russian Federation State Duma and the Recommendations adopted on March 18, 2002 on the topic: "Southern Kurils: problems of economy, politics and security", they clearly state that in the case of preparation and discussion of the Treaty on territorial demarcation with Japan one must proceed from the fact that territorial concessions from Russia's part are unacceptable and that in such a treaty only the current existing internationally recognized Russian-Japanese border can be certified[3].

Of course, the current resolution of the territorial dispute over the Kuril Islands depends, first of all, on the position of the leaders of the two states – the President of the Russian Federation (according to constitutional duties, Article 86 of the Constitution) and the Prime Minister of Japan as head of the Cabinet of Ministers (Article 66, 73 of the Constitution).

However, in this context, the remark of the President of the Tokyo Institute for Foreign Policy, Professor Miyake Kuni seems quite appropriate, who writes: "Now... not the period when Russia is ready to return our islands, given the situation with the Crimea. But our strategy is somewhat similar to the strategy of Ukraine – to constantly update the issue of its territories and remind the international community about it"[4].

There is confidence that after the events with the Ukrainian Crimea, Donetsk region, Luhansk region in 2014, Russia, unfortunately, is not interested in resolving the territorial dispute over the Kuril Islands, nor in signing a peace treaty with Japan and preserving peace and security in the Far East.

In this aspect, it should be taken into account that on July 4, 2020, on the basis of the Law of the Russian Federation No. 1-FCC of 14.03.2020 "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority" and the Presidential Decree No. 445 of 03.07.2020, the amendments to Constitutions of the Russian Federation came into force, according to which amendments were made to the norms regulating the issues of the territory of the state. In particular, Article 67 of the Constitution is amended with Part 2 paragraph 1 (in the original language): "The Russian Federation provides for the protection of its sovereignty and territorial integrity. Actions (for exclusion of separation, demarcation, redemarcation of the state border of the Russian Federation with common states), directed to the exile of part of the territory of the Russian Federation, as well as the access to such actions are not allowed"[5].

We believe that the inclusion of this norm does not establish legislative restrictions for the Russian Federation to resolve a territorial dispute with Japan, since, according to the existence of a dispute, the issue of delimitation of the territory around the Kuril Islands is just such an exception. Establishing the state border, resolving territorial issues in order to maintain international peace and security should take place only bilaterally, as agreed by the two parties – Japan and Russia.

Thus, the territorial dispute between states (in this case between Japan and Russia as the successor of the former Soviet Union) is tightly connected with the problem of legal affiliation of island territories to the defendants.

The search for a new effective model for resolving territorial disputes involves the use of not only existing methods of international legal settlement, but also decisive political and diplomatic steps on the part of heads of states.

---

[1] *Специальное приложение № 2 к бюллетеню* (1992). *Конституционный вестник,* 79-111.

[2] Блатова, Н.Т., Мелков, Г.М. (2000). *Международное право в документах*. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: МЦУПЛ.

[3] Латышев, И. (2002). Россия-Япония. Госдума ставит точку в территориальном споре? *Азия и Африка сегодня, 7 (540)*, 40-42.

[4] Азиатская кухня (2017). *Новое время, 43*, 50-53.

[5] *Конституция Российской Федерации*, ст. 4, 9, 27, 66, 67, 71, 106, 131, 1993. (Государственная дума федерального собрания Российской Федерации). *Официальный сайт Государственной думы федерального собрания Российской Федерации.* < http://duma.gov.ru/news/48953/> (2020, September, 19).

References:

1. *«OON i Ukraina» (do 50-richnoho yuvileiu vid dnia zasnuvannia)* [UN and Ukraine (to the 50th anniversary of its founding)]. (1995). Mykolaiv: RVH MRTsSD. [in Ukrainian].
2. Andreev, K., Cherevko, V. (1983). Vydumka i pravda o «severnyh territorijah» [Fiction and the Truth about the "Northern Territories"]. *Mezhdunarodnaja zhizn'* [The International Affairs], *no. 3*, 114-120. [in Russian].
3. Azyatskaia kukhnia (2017) [Asian Cuisine]. *Novoe Vremya, no. 43,* 50-53. [in Russian].
4. Blatova, N.T., Melkov, H.M. (2000). *Mezhdunarodnoe pravo v dokumentakh* [International Law in Documents]. 3rd ed., amended. Moscow: MTsUPL. [in Russian].
5. Fedorov, K.G. (1994). *Istoriia derzhavy i prava zarubizhnykh krain* [History of the State and Law of Foreign Countries]. Kyiv: Vyshcha Shkola. [in Ukrainian].
6. Gibler, D. (2014). *The Territorial Peace. Borders, State development, and International Conflict*. Cambridge University Press. [in English].
7. Henretta, J.A., Brody, D., Dumenil, L. (1999). *America. A Concise History*. New York: Bedford / St.Matrin's. [in English].
8. Hensel, P. (1999). *Charting a Course to Conflict: Territorial Issues an Interstate Conflict 1816-1992*. Nashville: TN, Vanderbilt University Press. [in English].
9. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [Constitution of Ukraine]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (2020, September, 19). [in Ukrainian].
10. *Konstitucija Rossijskoj Federacii 1993* [Constitution of the Russian Federation] (Gosudarstvennaja duma federal'nogo sobranija Rossijskoj Federacii) [(State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation)]. *Oficial'nyj sajt Gosudarstvennoj dumy federal'nogo sobranija Rossijskoj Federacii* [Official website of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation]. <http://duma.gov.ru/news/48953/> (2020, September, 19). [in Russian].
11. Kuznecov, L.M. (1990). *Stoprocentnyj amerikanec: Istoricheskij portret generala Makartura* [One Hundred Percent American: A Historical Portrait of General MacArthur]. Moscow: Molodaya Gvardiia. [in Russian].
12. Kymura, Kh. (1996). *Kurylskaia problema: ystoryia yapono-rossyiskykh perehovorov po pohranychnym voprosam* [The Kuril problem: the history of Japanese-Russian renegotiations on bailiffs]. Kyiv: Yurynkom. [in Russian].
13. Latyshev, I. (2002). Rossija-Japonija. Gosduma stavit tochku v territorial'nom spore?. [Russia-Japan. Does the State Duma Put an End to the Territorial Dispute?] *Azija i Afrika segodnja* [Asia and Africa Today], *no. 7(540),* 40-42. [in Russian].
14. Maklakov, V. (2003). *Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv* [Constitutions of foreign states]. 4th ed., amended. Moscow: Walters Clover. [in Russian].
15. Molodiakov, V.E., Molodiakova, E.V., Markarian, S.B. (2007). *Ystoryia Yaponyy. XX vek* [History of Japan. XX Century]. Moscow. [in Russian].
16. Ponomarev, S.A. (2006). Nekotorye voprosy gosudarstvennogo stroitel'stva na Juzhnom Sahaline i Kuril'skih ostrovah v 1945-1948 gg. [Some Issues of State Building on Southern Sakhalin and the Kuril Islands in 1945-1948] *Vestnik Sahalinskogo muzeja* [Bulletin of the Sakhalin Museum], *no. 13,* 195-205. [in Russian].
17. Prohorov, Je.M., Shevchuk L.L. (1989*).* O territorial'nyh pretenzijah Japonii i SSSR [On the Territorial Claims of Japan and the USSR]. *Mezhdunarodnaja zhizn'* [The International Affairs], *no. 1,* 47-52. [in Russian].
18. Pron, D.S. (2012). «Pravovyi kut» terytorialnoho pytannia mizh Yaponiieiu ta SRSR na Yaltynskii i Potsdamskii konferentsiiakh 1945 roku ["Legal Angle" of the Territorial Issue between Japan and the USSR at the Yalta and Potsdam Conferences of 1945]. *Universytetski naukovi zapysky. Chasopys Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni korolia Danyla Halytskoho* [Universytetski Naukovi Zapysky. Journal of the King Danylo University of Law], *no. 6,* 202-208. [in Ukrainian].
19. Pron', S.V. (1992). *San-Francisskaja sistema i strany aziatsko-tihookeanskogo regiona (Japonija, Kitaj, Koreja). 1951 – 1991 gody* [The San Francisco System and the Countries of the Asia-Pacific Region (Japan, China, Korea)]. Moscow. [in Russian].
20. Pron, S.V. (2010). *Istoriia Yaponii (vid restavratsii Meidzi do suchasnosti: 1868-2009 rr.)* [History of Japan (from the Meiji Restoration to the present: 1868-2009)]. Mykolaiv. [in Ukrainian].
21. Shaw, M. (1986). *Title to Territory in Africa: International Legal Issues*. Oxford University Press. [in English].
22. *Special'noe prilozhenie № 2 k bjulletenju* (1992) [Special Appendix No. 2]. *Konstitucionnyj vestnik* [Bulletin "Konstitutsyonnyi Vestnik"], 79-111. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.7

Tarkhan Shukurov
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-5484-0924
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

EXTERNAL COMPETENCE OF THE EU FOR INTERNATIONAL AGREEMENTS

Unlike the state, which has absolute legal independence and general competence in matters of domestic and foreign policy, the European Union, which remains today an international organization, requires a special procedure for the legal regulation of its political initiatives and competences. After the entry into force of the Lisbon Treaty, the European Union replaced the European Community, which had existed since 1957, marking the higher level of cooperation and integration of European states. With the Lisbon Treaty, some changes were made institutionally in order to strengthen the EU as an international actor, and it was aimed to reduce the problems faced between the member states and the Union, especially with regard to representation, with the catalog of authority. The structuring of the external competence of the EU in the founding treaties, the codification of implied, exclusive and shared competences, the position of the European Court of Justice on this issue requires their detailed description and assessment in the perspective of the relations between the Union-Members and the Union-Members-Third countries.

Keywords: European Union, External Competence, International Agreements, External Relations, Lisbon Treaty, implied competence, shared competence, mixed agreements, ECJ.

Introduction

The European Union (EU) is one of the influential players in world politics and trade. Its external relations are conducted through an important and, at the same time, complex network of connections. The EU is one of the leading political players, exporters, service providers, the monetary unit of which (Euro) has been and remains the second most important in the world (after the US dollar)[1]. Thus, the analysis of the external perception of such a special and global player is important from the point of view of international law and international relations.

External competence is a general concept that encompasses both the concept of the competence of the state and the concept of the competence of international organizations, which are different in their legal nature in the field of discussing and concluding international treaties and agreements with third countries and other international organizations. The EU's ability to negotiate and sign international treaties with third countries depends on its external competence provided by the EU law. According to Article 6 of the 1986 Vienna Convention[2] (did not enter into force), the EU's legal capacity, as an international organization, to conclude international treaties is determined by its internal law. According to Article 47 of the Treaty on the EU, the Union has legal personality and, as an international organization, has the right (competence) to sign agreements and assume obligations. In cases where this right comes directly from the Treaty on the Functionality of the European Union (TFEU) or the Treaty on the EU (TEU), then it is called "explicit" external competence. If the EU is not openly endowed with external competence and its external competence is based on its "internal" competences or secondary acts, then we are talking about "implied" external competences.

The external competence of the EU can also be divided into "exclusive" and "shared". "Exclusive" refers to the external competence of the EU, which in a certain area belongs exclusively to the EU and no other organization, member states of the Union or any other state has the right to discuss or conclude

[1] Aristovnik, A., Čeč, T. (2009). Compositional Analysis of Foreign Currency Reserves in the 1999–2007 Period. The Euro vs. The Dollar As Leading Reserve Currency. *Munich Personal RePEc Archive,14350*, 5.

[2] *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations* (Vienna, 21 March 1986). <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en> (2020, August, 25).

an international treaty in this area. If the external competence of the EU is not exclusive, and it can be used together with the EU member states, then this external competence is called "shared".

Thus, this article will examine the doctrines of the external competence of the EU, as well as its nature, expressed in the form of exclusivity or compatibility. The aim of the article is to structuralize the external competence of the EU and to identify the "imprints" of the pre-Lisbon period and the practice of the Court of Justice of the European Union on the current legal basis. The author studied the practice of the Court, the founding agreements of the EU, international agreements with the participation of the EU and member states, as well as the work of American, European, Russian, Turkish and Ukrainian scientists such as D. Chalmes, A. Rossas, F. Erbacher, P. Craig, M. Ceremona, R. Schutze, A. Ott, A. Dashwood, A. Kaczorowska, B. Van Vooren, R. Wessel, M. Biryukov, M. Marchenko, I. Lifshits, M. Sharifov, S. Baykal, I. Gocmen, M.Bayram, G.Bayraktaroglu Ozcelik, K.Smyrnova, etc.

As a result of the research, it was revealed that the Lisbon Treaty codified the position of the European Court on issues of external competence of the EU, while not fully exhausting all the issues that were relevant at that time. Having on hand a wide range of opportunities for the use of external competence: from Articles 217 and 352 TFEU to mixed agreements, the EU reserves the right to both conclude agreements using its exclusive agreements and involve Member States to share legal and financial responsibilities. The role of the Court in matters of external competence has not been completed either, which in its decisions, with rare exceptions, retains its uniqueness, vehemently defending its positions in relation to the implied and joint competence of the EU.

"Explicit" and "implicit" external competence of the EU

For a clearer clarity of the external competence of the EU, it is necessary to identify the legal regulation that creates this competence and enables the EU to use it. As mentioned above, this competence is explicitly provided for in the succession agreements (the Treaty on the Functioning of the EU and the Treaty on the EU) or is implied (hidden) in the rules of EU internal law.

Explicit external competence

According to clause 1 of article 216 TFEU, the European Union can use external competence, first of all, if there is an appropriate legal basis in the constituent agreements. External competence is openly granted by the EU by the TFEU provisions in certain areas. The EU Treaty also contains provisions giving the EU explicit external competence. For example, according to Article 217 TFEU, the EU has the right to conclude agreements with other countries to create associations. Also, you can point to paragraph 2 of Article 6 of the TEU according to which the EU joins the European Convention on Human Rights (ECHR) and Article 8 of the TEU, which enables the EU to build relations with its geographical neighbors.

Although the catalog of competences and their nature are foreseen in Articles 3-6 TFEU, these Articles do not provide for a provision on the external competence of the EU. In addition, many provisions on the external competence of the EU are foreseen in Part V of TFEU, although there are no provisions on external competence in such areas as agriculture, transport, and the environment in this part. Thus, Articles 3-6 TFEU, which provide for a catalog of internal EU competencies, leaves the provisions on external competencies to specific and detailed Articles of the Treaty, which detail certain areas of EU policy. For example, Article 209 includes open provisions on humanitarian aid and development, Article 207 provides for the external competence of the EU in the field of transportation. Clause 4 of Art. 191 provides for an open provision on the external competence of the EU in the field of the environment and gives the Union the right to conclude international agreements. Paragraph 4 of Article 191 TFEU also provides for a provision on the external competence of the EU in environmental matters. Also, direct external competence is provided for in the TFEU in clause 3 of article 79 on the re-acceptance of illegal immigrants, clause 5 of article 165 on education policy with third countries, clause 3. Article 166 on vocational training, paragraph 3 of Article 167 on culture, paragraph 3 of Article 168 on health, paragraph 3. Article 171 on trans-European networks, Article 186 on research and technological progress, paragraph 3 of Article 212 on economic, financial and technical cooperation with third countries, paragraph 1. Article 219 on currency union, clause 1. Article 220 on cooperation with the bodies of the United Nations (UN) and its specialized agencies, with the Council of Europe (CE), with the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and with the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

It is necessary to distinguish between some of the provisions that provide explicit external powers of the EU. For example, the provisions on external competence in the field of common trade are detailed and

finally settled[1], and paragraph 4 of Article 191 TFEU on international cooperation of the EU on environmental issues, which provides for the external competence of the EU, includes more restrictive provisions. It follows from this that in some cases, even in the presence of explicit external competence, reference should be made to the doctrine of implied competence and the provisions granting the general competence of the EU below.

Implied external competence

As we have already said, the European Union has internal and external competences to achieve the goals stipulated in the Treaties. External competence was openly codified by the Lisbon Treaty and is provided for in Article 47 of the DES. Prior to this, the external competence of the EU was determined by substantive law and secondary EU documents. Such external competence is usually called "implied". Since the beginning of the 1970s, the legal provisions of the Constituent Treaties disclosing the content and scope of the external competence of the EU (until 2007 – also of the EEC and the European Community) have been interpreted more than once by the EU Court of Justice (hereinafter, the Court).

The Court's monumental decision on the "implied" external competence of the EU is the ERTA decision of 31 March 1971[2]. In 1970, the European Commission challenged the right of member states to conclude European Road Transport Agreement. Although the Court rejected the Commission's claim, the Court accepted the EU's implied external competence by formulating the provision that *"The Community enjoys the capacity to establish contractual links with third countries over the whole field of objectives defined by the Treaty".* In the Court's opinion, the authority to conclude international treaties derives not only from the provisions of the Treaty, which directly (or explicitly) endowed the institutions of the Community with such a right, but also from other provisions of the Treaty, as well as legal acts adopted by the institutions of the Community within the framework of such provisions. As can be seen, the Court has endowed the Community with external competence based on internal competence. In cases where the external competence derives indirectly from the internal competence of a certain area, it is necessary for the Community to regulate the relevant area by acts of secondary law. Thus, the Court established that the internal competence of the Community to regulate a particular field of activity also implies external competence to conclude international treaties and by this the Court, as a Community institution, has actually expanded, at the expense of the Member States, the external competence of this international organization by interpreting the Constituent Treaty.

A further important practice of the Court is the Opinion of 26 April 1977 numbered 1/76[3] on the draft Agreement establishing a European Fund for the Conservation of Inland Water Transport Vessels between the Community and Switzerland. This Agreement also provided for the payment of compensation to carriers using the funds of the "savings fund" created under the Agreement. The Court declared this Agreement to be inconsistent with the Treaty on the European Economic Community in force at that time. The reason for this conclusion was the structure and functionality of the "savings fund". But the main importance of this Opinion is that the Court has reiterated that the EU's mandate may not only be explicit, but also implicit. The court also accepted the possibility of external jurisdiction in cases where a specific purpose is designated by the Treaty, although there is no adopted legal act.

As seen, the Court, by its decisions, has a huge impact on the external relations of the Member States and the EU. The court clearly identifies situations where external competence is based on secondary acts adopted on the basis of internal competence (ERTA principle) and situations where external competence is possible in the absence of a legal act (Conclusion no. 1/76).

Years later, in November 2002, in the "Open Skies case" series, the Court made another decision recognizing the EU's implied external competence. These cases involved seven countries (Denmark[4],

[1] Devyust, Y. (2011). The European Union`s Competence in International Trade After the Threaty of Lisbon. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 39, 639-661.

[2] Judgment of the Court of 31 March 1971. *Case 22-70. Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>. (2020, August, 25).

[3] Opinion of the Court of 26 April 1977. *Opinion 1/76. Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty – 'Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels'.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61976CV0001>. (2020, August, 25).

[4] Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-467/98. Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-467/98&jur=C>. (2020, August, 25).

Finland[1], Belgium[2], Luxembourg[3], Austria[4] and Germany[5]) that entered into direct agreements with the United States on free flights without any EU consent. The EU Commission has filed a complaint against these countries with the Court for violation of its exclusive external competence. These cases became good opportunities for a more detailed disclosure of the essence of the doctrine of implied external competence.

The Court ruled that internal competence can be the basis for granting external competence only if they are simultaneously exercised. According to the Court, "implying external competence is possible in cases where external competence is required in addition to internal competence in order to achieve and achieve the goals stipulated in the EU Treaty". Thus, the Court has moved away from the concept of unrestricted granting of external competence by the EU when it is necessary to implement internal competence. It should be noted that along with this determination, the Court ruled that in these cases there is no such situation and the EU does not have exclusive external jurisdiction in the matter of international agreements with the United States on air transportation services. Along with this, the Court clarified that the EU has exclusive external competence in matters of prices for domestic flights and electronic reservations, which are provided for in some provisions of the EU framework Directives (3rd EU package) and also apply to carriers of third countries.

In its Opinion dated February 7, 2006 (Lugano case)[6] under number 1/03, the Court cited a methodology for analyzing the EU competence and the subject of an international agreement (in this case, the Lugano Convention on Jurisdiction and Enforcement of Judgments in Civil Cases) to establish the existence of powers The EU to conclude such an agreement. Having previously recognized the EU's implied competence stemming from internal competences, as recognized in the ERTA decision, the Court indicated that when analyzing EU competence, along with EU rules and the provisions of the relevant international agreement, one should take into account both "the essence and content of these rules and provisions", which should not affect the internal legal order of the EU. The reason for this is to maintain a level of uniformity and consistency in the application of EU rules and the flawless functioning of its system. At the same time, the Court noted that the disconnection clause, which contains the Lugano Convention, does not affect the definition of the exclusive competence of the EU in concluding an international agreement, and, moreover, is an indicator of the possible impact of the agreement in the internal legal order of the EU. At the same time, the Court noted that the disconnection clause, which contains the Lugano Convention, does not affect the definition of the exclusive competence of the EU in concluding an international agreement, and, moreover, is an indicator of the possible impact of the agreement in the internal legal order of the EU[7].

With the entry into force of the Lisbon Treaty[8], the number of subjects of explicit external competence of the EU has increased, but at the same time, issues of implied external competence remain relevant. As we have said, the Lisbon Treaty codified the external competence of the EU through the provisions of TFEU and TEU. Clause 1 of Article 216 TFEU states: *«The Union may conclude an agreement with one or more third countries or international organizations where the Treaties so provide or here* ***the conclusion***

[1] Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-469/98. Commission of the European Communities v République de Finlande.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-469/98&jur=C>. (2020, August, 25).

[2] Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-471/98. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-471/98&jur=C>. (2020, August, 25).

[3] Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-472/98. Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-472/98&jur=C>. (2020, August, 25).

[4] Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-475/98.Commission of the European Communities v Republic of Austria.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-475/98&jur=C>. (2020, August, 25).

[5] Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-476/98. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-476/98&jur=C>. (2020, August, 25).

[6] *Opinion pursuant to Article 300(6) EC.* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:62003CV0001:EN:HTML>. (2020, August, 25).

[7] Opinion 1/03 para. 154.

[8] *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* (entered into force on 1st December 2009). < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex% 3A12007L%2FTXT>.

of an agreement is necessary in order to achieve, within the framework of the Union's policies, one of the objectives referred to in the Treaties, or is provided for in a legally binding Union act or is likely to affect common rules or alter their scope.»

As we can see, Clause 1 of Article 216 TFEU provides for three situations in which the EU can use implied external competence:

1. *In order to achieve, within the framework of the Union's policies, one of the objectives referred to in the Treaties;*
2. *Is provided for in a legally binding Union act;*
3. *Is likely to affect common rules or alter their scope.*

The first situation is very similar to the provision of Article 352 TFEU, which provides for the general internal competence of the EU. But it should be noted that n1. Article 216 does not oblige the EU to adhere to parallelism in defining its external competences. The only condition in this case when using external competence is its focus on achieving the goals stipulated in the Agreements.

In the second situation, acts of secondary law adopted by the EU are required, which will form the legal basis for international agreements with one or several third countries. In this case, in order to determine the external competence of the EU, it is necessary to identify the relationship between the secondary EU act and the content of an international agreement, for the signing of which competence is required.

The third situation is a reflection of the ERTA decision in Article 216 TFEU, which stated that the EU has an implied external competence in the presence of common rules[1]. At the same time, the Treaty deprives the Member States of the competence to conclude international agreements with one or more third countries if these agreements may influence or modify the general rules of the EU, as stated by the Court in Conclusion 1/03 (Lugano). Thus, as we see paragraph 1 of Article 216 TFEU, which provides for the implied external competence of the EU, is a codification of the pre-Lisbon jurisprudence of the Court.

The Nature of external competence

Another important point in the external competence of the EU is its nature, which shows its character, expressed in its use exclusively by the EU or jointly with the member states. Along with this, the founding agreements provide for the subsidiary (residual) external competence of the EU.

Exclusive external competence can explicit as well as implied (implied exclusive external competence). The court used this term in its practice already in the 50s of the last century[2]. At that time, the supremacy of EU law over international agreements signed by member states with third countries was not yet fully determined. In the pre-Lisbon period, there was no precise, complete and precise definition of the exclusivity of the external competence of the EU and its prevention before the member states, as provided later in paragraph 2 of Article 2 TFEU. In its decisions and opinions, the Court determined the existence of exclusive or joint external competence. In its Opinion No. 1/03, the Court determined that external competence can be both exclusive and joint. In its Open Skies Judgment, the Court determined that if an international agreement affects the general rules of the EU, then the EU agreement has exclusive external jurisdiction over that agreement. In this judgment, the Court used the criterion of "necessity" to determine the existence of external competence, although in the Lugano Opinion the Court held that this criterion was important for determining the exclusivity or compatibility of external competence. The Court, in this Opinion, established that if there is an internal competence of the EU or member states, they simultaneously have external competence, and "necessity" determines the nature of this competence (and not its existence)[3].

According to the current clause 1 of Article 3 of the TFEU, the following areas fall within the exclusive competence of the EU:

- customs union;
- the establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market;
- monetary policy for the Member States whose currency is the euro;
- the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy;
- common commercial policy.

[1] Judgment of the Court of 31 March 1971. *Case 22-70. Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*, para 30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>. (2020, August, 25).

[2] For example: Judgment of the Court of 23 February 1961. *Case 30/59 Limburg v High Authority of the ECSC*. ECR 1, para. 22.

[3] Case 1/03 para 37 and etc.

Despite the fact that the above areas are related to the EU internal policy, all foreign policy activities related to these areas are also within the EU competence. Thus, the external competence on all these issues is under the exclusive external competence of the EU.

According to clause 2. Article 3 TFEU, the EU has exclusive external competence in cases where an international agreement affects or changes the general rules of the EU. Since this exclusivity of external competence is tied to a condition (the impact of an international agreement on the general rules of the EU) it is called *"conditional exclusive external competence"* [1].

Conditional exclusive external competence is also possible in cases where the effectiveness of internal competence is possible only when it is actively used together with external competence. Paragraph 2 of Article 3 of the TFEU openly states that the EU has exclusive external competence in concluding international agreements, if this is required for the use of internal competence.

One of the important decisions of the Court on the issue of conditional exclusive external competence is Decision No. C-114/2 in the case "European Commission v. Council of the EU" [2] dated 4 September 2014. In this Decision, the Court ruled that even if international obligations do not openly contradict the general rules of the EU, but affect its provisions or change them, then the acceptance of these obligations (signing of international agreements) is under the exclusive external competence of the EU[3].

Shared external competence

In contrast to the exclusive competence of the EU, in the area of shared competence, regulation can be carried out at the level of both the EU and its member states. According to clause 1 of Article 4 of the TFEU, the EU has shared competence with the member states in cases where the Treaties grant it competence that does not fall within the areas provided for in Articles 3 and 6. As you can see, joint competence is a kind of "residual" competence. In foreign policy, shared external competence means the ability of both the EU and the member states to pursue international policy in the same area. Below we will divide the shared external competence into shared preventing external competence and shared non-preventing external competence.

Paragraph 2 of Article 2 TFEU provides for shared competence of the EU and the Member States of a preventive nature. With shared preventing external competence, there is a competition of competences between the EU and the member states, in which the use of this competence by the EU prevents the competence of the member states to conduct foreign policy activities in this direction. After the EU has used its competence in this direction, its competence becomes exclusive. The preventive effect was also stated by the Court in the ERTA Decision. According to this doctrine, the EU's activity in a certain area using its competences deprives the member states of competences in the same area. This prevention comes both from the substantive and procedural obligations assumed by the member states in accordance with the internal legal order of the EU, and from the EU's "principle of loyalty". In its Opinion No. 1/03, the Court also refers to the principle of efficiency (effective use of EU law) and considers it to be the rationale and basis for the doctrine of "preventive effect" [4]. In turn, the member states have adopted special provisions in the Treaties[5] in order to limit the falling of some shared competences in the zone of exclusive competence of the EU. Also, the only article of Protocol No. 25 establishes that the use of its competence by the EU in a certain area, covers only elements that are directly related to the competence used and, therefore, does not cover the entire area and the uncovered part still remains in the joint competence of the EU and the Member States. Shared competence of a non-preventative nature is a competence, when used by the EU, the Member States do not lose their competence in the relevant policy area. As an example, for a shared external competence of a non-preventative nature, we can cite the competences listed in Articles 4 and 6 of TFEU, which provide for complementary, supporting and coordinating EU competences. It should be noted that the mechanism of non-prevention of external competences of the participating countries when using the EU's competence is obliged to the principle of loyalty as established in paragraph 3 of Article 4 of the TFEU.

---

[1] Craig, P.,De Burca, G. (2015). *EU LAW Text, Cases and Materials*. 6th Edition. Oxford University Press, 79.

[2] Judgment of the Court (Grand Chamber), 4 September 2014. *Case C-114/12. European Commission v Council of the European Union.* <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0114&lang1=en&type=TXT&ancre=>. (2020, August, 25).

[3] Case C-114/12, paras. 70-71.

[4] Opinion 1/03, § 128.

[5] For example, TFEC article 27 par.6 "The exercise of the competences conferred by this Article in the field of the common commercial policy shall not affect the delimitation of competences between the Union and the Member States, and shall not lead to harmonization of legislative or regulatory provisions of the Member States in so far as the Treaties exclude such harmonization.

It should also be noted that there are ***mixed agreements*** that have an important place in the concept of shared external competence of the EU, since one of the important problems in using shared external competence is the process of discussion and negotiation in connection with international agreements. To solve this problem, EU law uses the term "mixed agreements". International agreements can be signed by the EU either individually or with the participation of all or some of the member states. "Mixed agreements" refers to agreements in which the EU itself and all or some of the EU Member States participated.

Mixed agreements can be categorized as "binding" and "artificial". “Binding mixed agreements” are those agreements in which part of the subjects of the agreement fall under the exclusive competence of the EU, and part – within the competence of the member states. If the subject of the agreement is fully under the exclusive competence of the EU, but the member states put their signatures on international agreements, then such agreements are usually called "artificial mixed agreements." It should be noted that "mixed agreement" should be regarded not only under the heading of "shared competence". Mixed agreements can contain different categories of competencies by signing agreements with third countries or by organizing both on the part of the EU and the EU member states. In other words, “mixed agreements” are not the result of “shared competence”, since with joint competence, the Union and the member states can act autonomously and conclude separate agreements. In fact, and with the approval of the Court in its decisions of the past thirty years, "mixed agreements" are a tolerant solution between the EU and the member states to involve the latter in the joint signing of international agreements if there are objective and subjective reasons for the involvement of member states in international agreements. to which the EU is a party within its competence. But in any case, the Council concludes mixed agreements on behalf of the EU only after all member states themselves have ratified the agreement in accordance with their constitutional traditions.

In conclusion, it should be noted the ***complementary (residual) external competence of the EU***, provided for in Article 352 TFEU. This article is the legal justification for the use of the external competence of the EU in “unforeseen circumstances”. Article 352 TFEU states: “If action by the Union should prove necessary, within the framework of the policies defined in the Treaties, to attain one of the objectives set out in the Treaties, and the Treaties have not provided the necessary powers, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, shall adopt the appropriate measures. Where the measures in question are adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, it shall also act unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament." As seen, the use of Article 352 as a legal basis for external competence is tied to certain conditions. First, the absence of any explicit or implied competencies is required, which indicates the secondary importance of the legal basis under Article 352. In other words, the external competence of the EU can rely on Article 352 TFEU only in cases where there are no explicit or implied competencies in the founding agreements. Another important condition for the application of Article 352 is “necessity”. The EU should not have any other effective instrument other than the conclusion of an international agreement to achieve its goal. It is also important that the condition of “necessity” (as it follows from a secondary legal basis for external competence) did not contradict the principle of subsidiarity and did not go beyond the general framework of the EU external competences established by the founding treaties. The Court also has an ambiguous position on the use of residual external competence on the basis of Article 352 TFEU. One of the landmark findings of the Court is Opinion No. 2/94 of 1994 on the EU’s accession to the European Convention on Human Rights, which the EU intended to sign on the basis of the competence conferred by Article 308 TEC (which is the pre-Lisbon version of Article 352). The court concluded that Article 308 cannot be used to expand the powers and activities of the European Community provided for in the founding agreements and cannot serve as a “tool” for changing the provisions of the founding agreements, which can only be changed in the established procedural form[1].

Thus, Article 352 TFEU cannot serve as a basis for changing the legal order and organizational structure of the EU. Along with this, according to clause 4 Article 352 TFEU “Article 352 cannot be the basis for taking measures to achieve goals in matters of common foreign and security policy”.

Conclusion

The external competence of the EU has been and remains one of the debated issues in EU law. From the first years of its establishment, the Court of Justice of the European Union has considered the issue of the

[1] Opinion of the Court of 28 March 1996. *Opinion 2/94. Opinion pursuant to Article 228 of the EC Treaty Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, para. 70. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=AVIS&num=c-2/94>.

external competence of the EU and interpreted the founding treaties that the external competence of the EU can follow from a Community legal act regulating "internal competence". Such decisions and opinions of the Court as "ERTA", "Open Skies", "Lugano", etc. made their contribution to both the legal and scientific basis of this area. These decisions formulated the main principles of the external competence of the EU. The codification of the position of the Court took place with the entry into force of the Lisbon Treaty, which reflected in the constituent agreements (TEU and TFEU) the catalog of external competencies and highlighted their characteristics. Thus, in the current editions, explicit and implied external competences of the EU are defined, as well as external competences that can be used exclusively by the EU or jointly with the member states are highlighted. But has the Lisbon Treaty fully resolved the issue of external competence and its exercise by EU member states and institutions? The answer is unequivocal: No. The court still continues to consider cases in this direction and the member states challenge the EU's competence to participate in the discussion and conclusion of international agreements, and sometimes challenge its exclusive right, and the EU institutions seek consensus on this issue between the EU and the member states. As one of the effective tools for overcoming the issue of external competence, "mixed agreements" were chosen, which enable the EU and its members to participate together both in the discussion and in the conclusion of agreements with third countries and international organizations. But we believe in the near future these agreements will also be the subject of consideration of the Court in order to identify the competences of its participants and their responsibility for the implementation of the agreements. At the same time, the EU Court continues to vehemently protect its monopoly position in the EU legal order, trying to prevent the conclusion of international treaties providing for the jurisdiction of other bodies of international justice, thereby retaining its exclusive approach to the issue of the EU's external competence.

In conclusion, it should be noted that the issue of the external competence of the EU is not completely exhausted in science and remains relevant for wide discussion and study.

References:

1. Aristovnik, A., Čeč, T. (2009). Compositional Analysis of Foreign Currency Reserves in the 1999–2007 Period. The Euro vs. The Dollar As Leading Reserve Currency. *Munich Personal RePEc Archive, no. 14350*. [in English].
2. Commission of the European Communities v Republic of Austria. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-475/98&jur=C>. (2020, August, 25).
3. Craig, P., De Burca, G. (2015). *EU LAW Text, Cases and Materials*. 6th Edition. Oxford University Press. [in English].
4. Devyust, Y. (2011). The European Union`s Competence in International Trade After the Threaty of Lisbon. *Georgia Journal of International and Comparative Law, vol. 39*, 639-661. [in English].
5. Judgment of the Court (Grand Chamber), 4 September 2014. *Case C-114/12. European Commission v Council of the European Union.* <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62012CJ0114&lang1=en&type=TXT&ancre=>. (2020, August, 25). [in English].
6. Judgment of the Court of 31 March 1971. *Case 22-70. Commission of the European Communities v Council of the European Communities. European Agreement on Road Transport*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0022>. (2020, August, 25). [in English].
7. Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-467/98. Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-467/98&jur=C>. (2020, August, 25). [in English].
8. Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-469/98. Commission of the European Communities v République de Finlande.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-469/98&jur=C>. (2020, August, 25). [in English].
9. Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-471/98. Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-471/98&jur=C>. (2020, August, 25). [in English].
10. Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-472/98. Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxemburg.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-472/98&jur=C>. (2020, August, 25). [in English].
11. Judgment of the Court of 5 November 2002. *Case C-476/98. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany.* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-476/98&jur=C>. (2020, August, 25). [in English].
12. Opinion of the Court of 26 April 1977. *Opinion 1/76. Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty – 'Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels'.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61976CV0001>. (2020, August, 25). [in English].

13. Opinion of the Court of 28 March 1996. *Opinion 2/94. Opinion pursuant to Article 228 of the EC Treaty Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=AVIS&num=c-2/94>. [in English].
14. *Opinion pursuant to Article 300(6) EC.* <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:62003CV0001:EN:HTML>. (2020, August, 25). [in English].
15. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community* (entered into force on 1st December 2009). < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex% 3A12007L%2FTXT>. [in English].
16. *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations* (Vienna, 21 March 1986). <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src= TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=_en> (2020, August, 25). [in English].

THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.8

Mykhailo Shevchuk
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7549-6344
V.N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

TAX INFORMATION AS AN OBJECT OF INFORMATION RELATIONS

Михайло Шевчук
Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Україна

ПОДАТКОВА ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН

The article is devoted to the analysis of tax information as an object of information relations. Research on legislative consolidation/recognition of the definition of "tax information" has been done. It has been established that the specified definition is incomplete in the legislation of Ukraine, therefore a new definition is proposed. The classification of tax information into four types has been carried out: 1) open tax information; 2) confidential; 3) secret; 4) official information.
The issue of information protection in the tax sphere has been studied. Legal and physical methods of protection have been considered. Legal methods of information protection include the Laws of Ukraine, legislative acts that regulate the rules of use and processing of restricted information, and establish the degree of liability for violation of these rules. Physical ways to protect information are based on the introduction of barriers to the violators, preventing their access to protected information.
Keywords: information, tax information, protection of information in the tax sphere, the subject of information relations, management activities.

Постановка проблеми. Глобальною тенденцією світового розвитку останніх років є розвиток і широке використання інформації. Здатність держави мати у своєму розпорядженні найсучасніші інформаційні технології і засоби, що дозволяють ефективно обробляти, зберігати, передавати й розповсюджувати необхідну інформацію є головними індикаторами могутності і потенціалу держави. Наявність у держави такої можливості – це шлях до подальшого нарощування на нових засадах своєї, насамперед, економічної міцності. Застосування сучасних технологій опрацювання і передачі інформації має надзвичайно важливе значення для підвищення ефективності процесів державного управління, конкурентоспроможності економіки і розширення можливостей для інтеграції її в світову економічну спільноту, що на сучасному етапі розвитку України – одним з найголовніших пріоритетів розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти інформаційних відносин, а також податкової інформації як об'єкта інформаційних відносин вивчалась та досліджувалась такими науковцями: А. І. Берг, В.Т. Бусел, О.О. Дмитрук, В.А Копилов, Б.А.Кормич, Л.П. Кураков, К.О. Линьов, А. М. Луцик, Л.П. Олексієнко, О.Р. Савченко, С. Н. Смирнов, В. І. Франчук та О.Л. Шумейко

Виклад основного матеріалу. В історії державотворення інформація завжди займала визначальне місце і служила основою для прийняття рішень на всіх рівнях та етапах розвитку суспільства та держави.

Так, слушно з цього приводу зазначає академік А. І. Берг «інформація проникає у всі пори життя людей і суспільства, а життя неможливе в інформаційному вакуумі»[1]. В перекладі з латинської

[1] Берг, А. (1964). *Кибернетика и общественные науки. Методологические проблемы науки*. Москва, 259-260.

мови informatio – це роз'яснення, виклад; тобто йдеться про відомості (або їх сукупність) про предмети, явища і процеси навколишнього світу.

Інформацію широко використовують громадяни, суб'єкти господарювання, органи публічної влади. Використовують інформацію і фіскальні органи, але, на відміну від інших її користувачів, за винятком державних органів, вони можуть використати лише офіційну інформацію, яка має відповідне підтвердження та чітко визначені законодавством джерела походження.

Національне законодавство достатньо лаконічно і чітко регламентує поняття інформації. Конституція нашої держави передбачає, що Україна є демократичною, соціальною, правовою державою. Закріплення зазначених принципів об'єктивно позначилися й на уявленнях про інформацію. Так, у поточній редакції Закону України «Про інформацію»[1] у ст. 1 закріплене таке визначення цього поняття: «інформація – це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді». Однак у початковому варіанті Закону України «Про інформацію» виділення податкової інформації як окремого виду інформації не було.

Законодавче закріплення дефініції «податкова інформація» вперше у згаданому Законі знайшла своє відображення у зв'язку з ухваленням Податкового кодексу України. В процесі своєї діяльності державні фіскальні органи використовують, насамперед, податкову інформацію, але вона не є виключним джерелом інформаційного забезпечення. Дослідивши чинне законодавство, можна впевнено стверджувати, що в процесі відносин щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, між суб'єктами інформаційних правовідносин використовуються всі види інформації за змістом, як такі, що підпадають під визначення податкової та в розумінні статті 10 Закону України «Про інформацію»[2], а саме: інформація про фізичну особу-платника податків; інформація про товар, роботи, послуги; правова інформація; статистична інформація; інші види інформації

Таким чином, вбачається, наскільки всеохоплюючу інформацію використовують у своїй діяльності відповідні податкові органи.

Вивчення змісту відповідних статей Податкового кодексу України[3] та Закону України «Про інформацію»[4] свідчить, що податковій інформації (ПІ) властиві такі особливості: суб'єктами її надання є фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян, суб'єкти владних повноважень – органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; за джерелом надходження ПІ може бути як внутрішньою, так і зовнішньою.

Зовнішня ПІ, у свою чергу, може надходити від інших контролюючих і правоохоронних органів, органів Державної казначейської служби, банків та інших фінансових установ, нотаріальних органів, засобів масової інформації, інших юридичних і фізичних осіб, а також від інших держав та їх органів, міжнародних організацій або нерезидентів. За змістом зовнішня ПІ стосується обчислення та сплати податків і зборів, а саме обліку платників податків, їх фінансово-господарської діяльності, застосування реєстраторів розрахункових операцій, податкового контролю, оскарження рішень податкових органів тощо. Основним джерелом зовнішньої ПІ є документи бухгалтерського, статистичного та оперативного обліку, розрахункова, планова і прогнозна документація, інформація в публікаціях, програмах телебачення і радіо, а також інформація розміщена в Інтернеті тощо[5]. Крім того інформація пов'язана з обчисленням та сплатою податків і зборів надається періодично у визначений Податковому кодексі України термін добровільно чи за письмовим запитом податкового органу у документах на паперових носіях і в електронній формі і зберігається та опрацьовується в інформаційних базах податкових органів або безпосередньо їх посадовими (службовими) особами тощо[6].

Дані інформаційних систем органів податкової служби аналізуються підрозділами податкового аудиту і лягають в основу найпоширенішої та найчастіше використовуваної форми внутрішньої

[1] *Закон про інформацію* ст. 1. 1992 (Верховна Рада України*). Відомості Верховної Ради*, 48, 650.
[2] *Закон про інформацію* ст. 1. 1992 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради*, 48, 650.
[3] *Податковий кодекс 2010* (Верховна Рада України) *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2020, вересень, 24).
[4] *Закон про інформацію* ст. 1. 1992 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради*, 48, 650.
[5] Франчук, В.И. (1991).*Основы построения организационных систем*. Москва: Экономика, 442.
[6] Дмитрук, О. (2013). Правове регулювання реалізації права на податкову інформацію. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право), 4,* 83-88.

податкової інформації, а саме листів «про результати опрацювання зібраної податкової інформації щодо проведення фінансово-господарських операцій» певним контрагентом за певний період.

Дані ПІ є підставою для підготовки інформаційних запитів відносно здійснення господарських операцій, а в подальшому для проведення позапланової податкової перевірки посилаючись на норми статті 78 Податкового кодексу України (п. 78.1.1 або 78.1.4).

Продовжуючи аналіз податкової інформації, варто зазначити, що її дефініція, закріплена у ст. 16 Закону України «Про інформацію»,[1] достатньо розмита. Перша частина визначення, а саме те, що це «сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності та необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій», підходить для визначення інформації в діяльності будь-якого контролюючого органу, що існує в Україні. Лише прив'язка про «порядок, встановлений Податковим кодексом України» дає підстави ідентифікувати «певну сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності та необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій» як податкову інформацію[2].

Вважаємо, що дане визначення є не повним, бо з його змісту виходить, що податковою інформацією може бути для контролюючих органів інформація, передбачена Податковим кодексом, а для всіх суб'єктів інформаційних відносин це відомості чи данні отримані в процесі поточної діяльності. Вислів поточна діяльність не дає конкретики стосовно яка це діяльність для кожного з видів суб'єктів інформаційних відносин. Зрозуміло, що не може бути єдиних критеріїв для визначення поточної діяльності для всіх суб'єктів інформаційних відносин це занадто не конкретне та об'ємне поняття. Якщо ми маємо на увазі контролюючі органи як суб'єкт, то поточна діяльність їх зрозуміла, – це їхня щоденна звичайна діяльність. Однак суб'єктом податкової інформації може бути не лише контролюючий орган, а й інші державні органи, юридичні особи, фізичні особи, об'єднання громадян. Стосовно них вже виникають незрозумілості, чи вся інформація, яку вони отримують, є податковою, звичайно, що ні. Тоді як відділити податкову від іншої? Зважаючи на те, що суб'єктом податкової інформації, як і інформаційних відносин, є фізичні особи, то про яку поточну діяльність можна говорити в цьому випадку.

Саме тому ми вважаємо, що дану норму потрібно відкоригувати шляхом внесення змін в її зміст. У ст. 16 Закону України «Про інформацію»[3] необхідно поняття «поточна діяльність» замінити на «діяльність в податковій сфері». А діюче визначення, дане в ст. 16 Закону України «Про інформацію», викласти в такій редакції: «Податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі *діяльності в податковій сфері* і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України».

Аналізуючи формальне визначення інформації, вважаємо за необхідне розглядати це явище також і через призму певних ознак, що притаманні саме для податкової інформації.

Кормич Б.А.[4] пропонує класифікувати інформацію за ознаками загальними та, власне, спеціальними. Виходячи із цього, загальними ознаками інформації є системність, невичерпність, здатність до поширення та трансформації. При чому, саме для податкової інформації важливою є така ознака інформації як повнота. Повнота інформації забезпечує якість інформації і визначає достатність даних для прийняття рішень або для створення нових даних на основі наявних. Чим повніші дані, тим менше похибок в ході інформаційного процесу. Спеціальними ознаками податкової інформації є також такі риси, як адекватність та доступність такої інформації. Адекватність ПІ – це ступінь відповідності реальному об'єктивному стану справ, тобто повнота та достовірність податкових даних. Саме від адекватності ПІ залежить правильність прийняття рішень податковим органом. Доступність інформації – міра можливості отримати ту чи іншу інформацію і полягає в тому, що особа, яка має на те повноваження, має доступ до відповідних інформаційних ресурсів згідно з установленими правилами.

Актуальність інформації – це здатність інформації відповідати поточному моменту часу. Нерідко з актуальністю, як і з повнотою, пов'язують комерційну цінність інформації. Оскільки

[1] *Закон про інформацію* ст. 1. 1992 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради*, 48, 650.
[2] Луцик, А.М. (2016). *Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні*. Київ, 51-56.
[3] *Закон про захист персональних даних* ст. 16. 2010 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 34, 481.
[4] Кормич, Б.А. (2003). *Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України*. Одеса: Юридична література, 472.

інформаційні процеси розтягнуті в часі, то застаріла інформація може призводити до прийняття помилкових чи несвоєчасних рішень.

Таким чином, податкова інформація – це окремий вид інформації, якому властиві як загальні, так і спеціальні риси.

Очевидно, що передбачене законодавством поняття ПІ, відповідна регламентація зазначеного інституту, і, як наслідок інформатизація роботи податкових органів має надзвичайно важливе значення в діяльності податкових органів України.

З аналізу чинного законодавства вбачається, що ПІ є видом інформації, таким чином подальше її дослідження, зокрема, диференціацію, неможливо здійснювати без вивчення сучасних наукових робіт, присвячених класифікації інформації загалом. Так, Л.П. Кураков і С.Н. Смірнов розділяють інформацію за її доступністю на чотири класи інформації: загальнодоступна інформація; інформація, доступ до якої не може бути обмежений; інформація з обмеженим доступом; інформація, яка не підлягає поширенню[1].

Дослідник В.А. Копилов, аналізуючи основні види інформації, поділяє її на дві групи: відкриту, що вільно обертається в інформаційній сфері, і інформацію з обмеженим доступом, використання якої можливе лише на умовах конфіденційності або таємності. До відкритої інформації вчений відносить: інформацію, що строюється в процесі творчості (витвори науки та мистецтва, відкриті патенти та авторські свідоцтва); документовану інформацію; офіційні документи; масову інформацію, що розповсюджується ЗМІ; іншу інформацію необмеженого доступу. До інформації обмеженого доступу він відносить: документовану інформацію про державну та службову таємницю (в порядку захисту інтересів держави); документовану інформацію, що містить відомості про ноу-хау (в порядку захисту секретів виробництва і науки); персональні дані (в порядку захисту особистої таємниці)[2].

Іншу позицію щодо зазначених вище підходів має Б.А. Кормич. Він стверджує, що виділення «відкритої та закритої інформації» не може до кінця розкрити особливості існуючих її винятків та обмежень. «Наприклад, подібна схема не робить різниці між інформацією, яка містить державну таємницю і доступ до якої може бути наданий лише обмеженому колу осіб, та інформацією, яка може бути передана будь-яким зацікавленим особам за відповідну винагороду (ті ж самі ноу-хау). Причому це може бути як передача копії цієї інформації, так і повна передача усіх прав на подібну інформацію»[3]. При цьому науковець виділяє три види правового обігу інформації: «відкритий, що регулюється виключно цивільно-правовими нормами, закритий, що регулюється адміністративно-правовими нормами, і, нарешті, обмежений, до якого застосовуються обидва види правового регулювання. До них також долучається вільний обіг інформації, який правом не врегульований взагалі»[4].

Вищезазначені класифікації не можуть в повному обсязі бути застосовані до інформації в податковій сфері. Тому, проводячи поділ ПІ, ми підтримуємо точку зору Линьова К.О., що фактично податкову інформацію варто поділити на два види: відкрита податкова інформація та податкова інформація з обмеженим доступом[5]. Однак, враховуючи те, що інформація з обмеженим доступом має свої складові (відповідно до ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»[6], вбачається можливим поділити ПІ на чотири види: 1) відкрита податкова інформація; 2) конфіденційна; 3) таємна таємниця; 4) службова інформація.

Інформація, яка була висвітлена і задокументована будь-якими засобами, отримана або створена в процесі виконання податковими органами своїх функцій і повноважень, передбачених чинним законодавством, є відкритою, крім випадків, встановлених чинним законодавством.

До конфіденційної податкової інформації відноситься інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою платником податків та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім дозволом.

Таємна податкова інформація – це інформація в сфері оподаткування, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається податкова інформація, яка містить

---

[1] Кураков, Л.П., Смирнов, С.Н. (1998). *Информация как объект правовой защиты*. Москва, 7.
[2] Копылов, В.А. (2002) *Информационное право*. Москва: Юрист, 35-36
[3] Кормич, Б. А. (2004). *Інформаційна безпека : організаційно-правові*. Київ: Кондор, 274
[4] Кормич, Б. А. (2003). *Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України*. Одеса: Юридична література, 337.
[5] Линьов, К.О. (2016). *Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби*. Київ, 11.
[6] *Закон про доступ до публічної інформації* ст. 6. 2011 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України,* 32, 314.

державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службовою податковою інформацією є така, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньо відомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності податкових органів або здійсненням контрольних, наглядових функцій податковими органами, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та прийняттю рішень.

Дослідивши поняття інформації, її характеристики, класифікації, вважаємо доцільним проаналізувати, яким чином інформація забезпечує управлінську діяльність, і яке значення вона відіграє у зазначеному процесі.

На практиці процес управління постійно потребує інформаційного забезпечення, яке виконує певні завдання, наприклад:

– постійне інформування про поточний стан і тенденції змін об'єктів управління;
– формування об'єктивної картини зовнішнього середовища;
– поточний аналіз та прогнозування;
– підготовка проектів управлінських рішень;
– інформаційний обмін в системі управління, між нею та зовнішнім середовищем[1].

Отже, в процесі управлінської діяльності відбувається постійний рух інформації, яка забезпечує відповідні управлінські системи своїм змістом. З цього приводу вірно зазначає А. О. Савченко, без інформації процесу управління не може бути, оскільки без належної інформації неможливо оцінити ситуацію на керованих об'єктах, визначити проблеми, передбачити перебіг подій, окреслити цілі, які повинні бути досягнуті, розробити та затвердити управлінські рішення, проконтролювати їх виконання. Основними характеристиками управлінської інформації є достовірність, актуальність, повнота, точність, цінність, оперативність і корисність[2].

Поняття «забезпечення» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови пояснюється через дієслово «забезпечувати», яке вживається у декількох значеннях: «створювати надійні умови для здійснення чого-небудь», «гарантувати щось», «захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки»[3].

У Новому тлумачному словнику української мови він розглядається у двох значеннях: 1) надання чи створення матеріальних засобів; 2) гарантування чогось[4].

У юридичній літературі під забезпеченням діяльності податкових органів у широкому сенсі розуміють систему відповідно наукових і практичних напрямків оптимізації діяльності органів Державної податкової служби під час виконання покладених на неї функцій. Таким чином, інформаційне забезпечення можна розглядати як діяльність, що полягає у забезпеченні суб'єктів оподаткування конкретними відомостями, що являє собою процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав та обов'язків на основі формування і використання інформаційних ресурсів в податковій сфері.

Органи Державної податкової служби України під час своєї діяльності використовують як інформацію так, і інформаційні ресурси. Тому ефективне функціонування податкових органів можливе лише при застосуванні відповідного комплексу інформаційних заходів, що включає в себе подання, накопичення та комп'ютерну обробку певних податкових даних, зокрема, звітність, облік платників податків, їх реєстрація та використання аналітичних процедур для їх глибинного, оперативного аналізу та прийняття рішень.

Аналізуючи вищевказане і чималий список відповідних завдань, передбачених Податковим кодексом України і Положенням про Державну податкову службу України, можна зробити висновок, що жодне завдання і повноваження ДПС не може бути виконане без належного інформаційного забезпечення її діяльності. Інформація буквально пронизує кожну дію державних податкових органів України.

На підтвердження зазначених висновків, наведемо декілька прикладів. Основним документом, матеріальним носієм податкової інформації, що надається платниками податків до органів Державної податкової служби, є податкова декларація (розрахунок), на підставі якої здійснюється нарахування

[1] Линьов, К.О. (2016). *Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби*. Київ, 42.
[2] Савченко, О. (2013). Інформаційне забезпечення системи менеджменту організації. *Наукові записки. Національного університету «Острозька академія». Сер.: Економіка*, *21*, 86-89.
[3] Олексієнко, Л.П., Шумейко, О.Л. (2004). *Сучасний тлумачний словник української мови*. Київ: Кобза, 281.
[4] Бусел, В.Т. (2007). *Великий тлумачний словник сучасної української мови*. Ірпінь: Перун, 768.

та/або сплата податкового зобов'язання. Форма податкової декларації встановлюється Державною податковою службою України за погодженням з Міністерством фінансів України і повинна містити необхідні обов'язкові реквізити і відповідати нормам та змісту відповідних податку чи збору.

Окрему увагу слід приділити інформаційній обізнаності державних фіскальних органів під час порушення провадження у справі про визнання суб'єкта господарювання банкрутом, розпочати процедуру припинення, з метою якісного захисту економічних інтересів держави. Так, на практиці є поширеними випадки, коли у разі порушення провадження у справі про банкрутство фактично відсутня юридична особа або фізична особа-підприємець за своєю податковою адресою. За таких підстав неможливо з'ясувати місцезнаходження первинних документів, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів. Інформація при даному специфічному статусі суб'єкта господарської діяльності повинна бути найповнішою й об'єднувати як наявну в органі податкової служби інформацію, так і ту, яка є комерційною таємницею. Отримання такої інформації пов'язане з тим, що, з одного боку, необхідно приймати виважене рішення з різних питань проведення податкового регулювання, а з другого, – потрібно мати досить об'єктивне уявлення про можливі ризики і негативні наслідки для інтересів держави. Особливе значення при цьому має отримання всієї можливої інформації[1].

Важливою особливістю інформаційного забезпечення органів Державної податкової служби України є достатньо великий обсяг як вхідної інформації (платники податків здають, як правило, об'ємні декларації з необхідними додатками), так вихідних даних (органи податкової служби регулярно обмінюються інформацією близько з 20 іншими центральними органами виконавчої влади), а також значна кількість джерел інформації[2].

Безумовно інформація відіграє чималу роль і в процесі взаємодії і обміну даними між органами Державної податкової служби України та іншими суб'єктами владних повноважень з метою підвищення ефективності їх діяльності. В цьому аспекті, можемо розглянути діяльність фіскальних органів, що пов'язані з обміном інформацією з іншими суб'єктами захисту економічних інтересів держави у процесі проведення митних процедур.

Виокремимо декілька напрямів інформування, яке проводиться з різною метою:

– по-перше, для безпосереднього здійснення митної справи та реалізації основних завдань органів, визначених ст. 544 Митного кодексу України[3].

– по-друге, для сприяння реалізації своїх основних завдань іншими державними органами;

– по-третє, для реалізації окремими державними органами контрольних функцій за діяльністю Державної податкової служби України.

У контексті вищезазначеного постає питання наскільки податкова інформація охоплює митний напрямок інформування.

Цікавим є той факт, що серед зазначених науковців, які займаються проблематикою інформаційного забезпечення, не виділяють фіскальної інформації. Тим більше це питання актуалізувалося після реструктуризації (об'єднанні податкової та митниці) ДПС України, до якої надходить не тільки податкова інформація.

Виходячи з аналізу чинного законодавства, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог щодо реалізації фіскальних функцій реєстраторами розрахункових операцій для різних сфер застосування»[4] від 18 лютого 2002 р. № 199 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про вимоги щодо реалізації фіскальних функцій реєстраторами розрахункових операцій для окремих сфер застосування»[5] від 2 березня 2016 р. № 149: фіскальна інформація – інформація про обсяги операцій з купівлі-продажу іноземної валюти, здійснених через реєстратор у фіскальному режимі роботи, що заноситься до фіскальної пам'яті за підсумками зміни.

---

[1] Косенчук, С. (2013). Правове забезпечення податкового регулювання господарської діяльності в сучасних умовах та перспективи удосконалення. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Сер. : Державне управління, 202,* 118-126.

[2] Попова, С. (2011). Інформаційне забезпечення діяльності органів податкової служби. *Право і суспільство, 5,* 82-87.

[3] *Митний кодекс* ст. 544, 2012 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 48, 552.

[4] *Постанова про затвердження вимог щодо реалізації фіскальних функцій реєстраторами розрахункових операцій для різних сфер застосування* 2002 (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2002-%D0%BF>. (2020, вересень, 25).

[5] *Постанова про вимоги щодо реалізації фіскальних функцій реєстраторами розрахункових операцій для окремих сфер застосування 2016* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2016-%D0%B>.

У зв'язку з реформуванням системи фіскальних органів, а також з урахуванням зарубіжного досвіду розуміння «фіскальної інформації» (з англійської мови фіскальний перекладається як фінансовий, фіскальний) вбачається, що вона охоплює більш ширший спектр відомостей, ніж ті, що зазначені в законодавстві. З огляду на це, можемо визначити фіскальну інформацію як сукупність фінансових відомостей, що повідомляються органам державної фіскальної служби у зв'язку з формуванням дохідної частини Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Окреме питання, яке слід дослідити є питання захисту інформації в податковій сфері. Так, відповідно до загальнонаукових підходів до способів захисту податкової інформації відносять правові та фізичні. До правових способів захисту інформації відносяться Закони України, законодавчі акти, які регламентують правила використання і оброблення інформації обмеженого доступу і встановлюють міру відповідальності за порушення цих правил. Фізичні способи захисту інформації ґрунтуються на запровадженні перешкод для зловмисника, закриваючи шлях до захищеної інформації (сувора система допуску на територію або в приміщення з апаратурою, носіями інформації).

Відтак вказані способи захисту фіскальної інформації напряму впливають на якість функціонування фіскальних органів. О.В. Шакірова[1] вказує, що саме під захистом податкової інформації необхідно розуміти систему заходів, окрім зазначених вище, ще й психологічного характеру, які спрямовані на забезпечення діяльності органів ДПС. Як бачимо, процес діяльності державних фіскальних органів є надзвичайно динамічним і комплексним. Тому він потребує постійного вдосконалення, взаємодії управлінських структур, що можливе тільки при належному інформаційному забезпеченні.

Як наслідок, належне інформаційне забезпечення та захист отриманої податкової інформації повинні привести до відповідного високого рівня інформатизації системи органів Державної податкової служби України, тобто створення високоорганізованого середовища, яке, з одного боку, має охоплювати та об'єднувати в межах діяльності фіскальних органів інформаційне, комп'ютерне забезпечення і бази даних, а з іншого – забезпечувати можливість створення і використання ефективного інформаційно-аналітичного продукту, що дозволить не тільки на якісно новому рівні підвищити інформаційне адміністрування платників податків, а й здійснювати системний аналіз стану та перспектив діяльності всієї фіскальної системи з використанням інформаційних технологій на основі науково обґрунтованих рішень щодо реалізації фіскальної політики України[2].

Висновки. Отже, на сьогодні в Україні відбуваються системні економічні перетворення, і найбільш нагальними є формування інформаційної бази для прийняття управлінських рішень на державному рівні. Для забезпечення ефективного функціонування системи державного управління необхідна якісна система інформаційного забезпечення, необхідне також впровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності. Такі заходи забезпечать інформаційну підтримку прийняття управлінських рішень на рівні держави і її окремих регіонів, а також створять умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також послуг, які вони надають.

Стає зрозумілим, що якість і ефективність роботи будь-якої управлінської системи значною мірою залежить від інформаційного забезпечення. Відомою є формула «час-гроші», в сучасних умовах швидкого розвитку ринкової економіки, зазначену формулу варто доповнити змістом «інформація-гроші». Оскільки діяльність Державної податкової служби полягає, зокрема, в реалізації державної податкової політики – відповідно, у наповненні коштами Державного бюджету, то вказана формула якнайкраще доказує і показує значення і статус інформації в процесі діяльності державних податкових органів України.

References:

1. Berg, A.I. (1964). *Kibernetika i obshhestvennye nauki. Metodologicheskie problemy nauki* [Cybernetics and Social Sciences. Methodological problems of science]. Moscow. [in Russian].
2. *Zakon pro informatsiiu 1992* [Law of Information 1992] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 48, 650. [in Ukrainian].

[1] Шакірова, О. (2014). Захист прав інтелектуальної власності: законодавчий аспект. *Міжнародний юридичний вісник, 1,* 219-224.

[2] Дмитрук, О. (2013). Правове регулювання реалізації права на податкову інформацію. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право), 4,* 88.

3. *Podatkovyi kodeks 2010* [Tax Code of Ukraine 2010] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2020, Septembe, 25) [in Ukrainian].
4. Franchuk, V.I. (1991). *Osnovy postroenija organizacionnyh sistem* [The basics of building organizational systems]. Moscow: Ekonomika. [in Russian].
5. Dmytruk, O. (2013). Pravove rehuliuvannia realizatsii prava na podatkovu informatsiiu [Legal regulation of the right to tax information]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy (ekonomika, pravo)* [Scientific Bulletin of the National University of the State Tax Service of Ukraine (economics, law], *no. 4*, 83-88. [in Ukrainian].
6. Lutsyk, A.M. (2016). *Administratyvni protsedury u sferi opodatkuvannia v Ukraini* [Administrative procedures in the field of taxation in Ukraine]. Kyiv. [in Ukrainian].
7. *Zakon pro zakhyst personalnykh danykh 2010* ([Law on Personal Data Protection 2010] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 34, 481. [in Ukrainian].
8. Kormych, B.A. (2003). *Orhanizatsiino-pravovi zasady polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy* [Organizational and legal bases of information security policy of Ukraine]. Odesa: Yurydychna literatura. [in Ukrainian].
9. Kurakov, L.P., Smirnov, S.N. (1998). *Informacija kak obekt pravovoj zashhity* [Information as an object of legal protection]. Moscow. [in Russian].
10. Kopylov, V.A. (2002). *Informacionnoe pravo* [Information law.]. Moscow: Jurist. [in Russian].
11. Kormych, B.A. (2004). *Informatsiina bezpeka : orhanizatsiino-pravovi osnovy* [Information security: organizational and legal bases]. Kyiv: Kondor. [in Ukrainian].
12. Lynov, K.O. (2016). *Informatsiine zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby* [Information support of public administration and civil service]. Kyiv. [in Ukrainian].
13. *Zakon pro dostup do publichnoi informatsii 2011* [Law on Access to Public Information 2011] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 32, 314. [in Ukrainian].
14. Savchenko, O. (2013). Informatsiine zabezpechennia systemy menedzhmentu orhanizatsii [Information support of the organization's management system]. *Naukovi zapysky. Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Ser.: Ekonomika* [Proceedings. National University "Ostroh Academy". Series: Economics], *no. 21*, 86-89. [in Ukrainian].
15. Oleksiienko, L.P., Shumeiko, O.L. (2004). *Suchasnyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy* [Modern explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Kyiv: Kobza. [in Ukrainian].
16. Busel, V.T. (2007). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy* [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Irpin: Perun. [in Ukrainian].
17. Kosenchuk, S. (2013). Pravove zabezpechennia podatkovoho rehuliuvannia hospodarskoi diialnosti v suchasnykh umovakh ta perspektyvy udoskonalennia [Legal support of tax regulation of economic activity in modern conditions and prospects for improvement]. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia». Ser. : Derzhavne upravlinnia* [Scientific works of Petro Mohyla Black Sea State University of the Kyiv-Mohyla Academy complex. Series: Public Administration], *no. 202*, 118-126. [in Ukrainian].
18. Popova, S. (2011). Informatsiine zabezpechennia diialnosti orhaniv podatkovoi sluzhby [Information support of the tax authorities]. *Pravo i suspilstvo* [Law and society], *no. 5*, 82-87. [in Ukrainian].
19. *Mytnyi kodeks 2012* [Customs Code of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine], 48, 552. [in Ukrainian].
20. *Postanova pro zatverdzhennia vymoh shchodo realizatsii fiskalnykh funktsii reiestratoramy rozrakhunkovykh operatsii dlia riznykh sfer zastosuvannia 2002* [Resolution on approval of requirements for the implementation of fiscal functions by registrars of settlement operations for various areas of application 2002] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2002-%D0%BF>. (2020, September, 25). [in Ukrainian].
21. *Postanova pro vymohy shchodo realizatsii fiskalnykh funktsii reiestratoramy rozrakhunkovykh operatsii dlia okremykh sfer zastosuvannia 2016* [Resolution on requirements for the implementation of fiscal functions by registrars of settlement operations for certain areas of application 2016] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2016-%D0%B>. (2020, September, 25) [in Ukrainian].
22. Shakirova, O. (2014). Zakhyst prav intelektualnoi vlasnosti: zakonodavchyi aspect [Protection of intellectual property rights: legislative aspect]. *Mizhnarodnyi yurydychnyi visnyk: zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy* [International Legal Bulletin: a collection of scientific papers of the National University of the State Tax Service of Ukraine], *no. 1*, 219-224. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.9

Bohdana Ostrovska, PhD in Law, Senior Researcher
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-1791-7400
V. M. Koretsky Institute of State and Law, Kyiv , Ukraine
Expert of UNESCO Chair "Human Rights, Peace, Democracy, Tolerance and International Understanding" at National University of "Kyiv-Mohyla Academy", Ukraine

OUTSIDE OF THE RIGHT TO LIFE: BIOETHICAL PROBLEM OF EMBRYOS DESTRUCTION IN THE ASSISTED REPRODUCTIVE TECHNOLOGIES APPLICATION

The legal and bioethical problem of embryos destruction in the assisted reproductive technologies application on the example of the case *Evans v. the United Kingdom* of the European Court of Human Rights is explored in this article. Issues of legal and biological status of human embryos are considered. The important role of the dissenting opinion of the judge of the European Court of Human Rights in the protection of the human right to life before birth is emphasized. It is concluded that the content of the right to life must also be expanded to take into account the bioethical aspects of human rights. The proposals for the basic provisions of the draft Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine for the Protection of Human Embryos and Fetuses are made.

Keywords: assisted reproductive technologies, *in vitro* fertilization, embryo destruction, consent, right to life, the European Convention, the European Court, bioethics.

A good example that concentrates a number of bioethical problems (primarily legal status of the embryo *in vitro*[1] and *in utero*[2], rights on the gametes, embryo reduction, etc.[3]) is the case of *Evans v. the United Kingdom* of 07 March 2006[4]. According to the case, the applicant Natallie Evans complained about the refusal of implanting her genetically related embryos after breaking up with her partner [J.] (without his consent to fertilization) and further destruction of the embryos, that, in her opinion, constitutes a violation of the right to life in respect of the embryo (Article 2 of the European Convention *on Human Rights*[5]) (hereinafter – the European Convention), as well as the right to respect for privacy and family life (Article 8) and the principle of prohibition of discrimination (Article 14) against herself. Instead, the European Court of *Human Rights* (hereinafter – the European Court) issued a judgment that there were no violations of the aforementioned articles.

The case originated in an application on 11 February 2005. Since it dealt with the life of embryos the President of the Chamber, under Rule 39 (of the Rules of Court)[6], decided to indicate to the Government of the respondent State "to take appropriate measures to ensure that the embryos were preserved until the Court[7] had completed its examination of the case" in the interests of the proper conduct of the proceedings, as well as decided that the application should be given priority treatment, under Rule 41 (para. 5). In its judgment of

[1] From Latin – "*in glass*".
[2] From Latin – "*within the womb*".
[3] Ostrovska, B. (2017). Bioethical aspects of ratio between reproductive rights of a human being and his right to life in the process of using assisted reproductive technologies. *European Political and Law Discourse, 4* (1), 83-90**.**
[4] *Case of Evans v. the United Kingdom*, no. 6339/05, ECHR 2006. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80046> (2020, September, 15).
[5] *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* 1950 (Council of Europe). <https://rm.coe.int/1680063765 > (2020, September, 15).
[6] *Rules of Court* 2019 (European Court of Human Rights) <https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf> (2020, September, 15).
[7] The term "Court" is used in the official text of the decisions of the European Court of Human Rights.

7 March 2006 the Chamber held unanimously, that "there had been no violation of Articles 2 or 14 of the Convention and by five votes to two that there had been no violation of Article 8" (para. 6).

In accordance with Article 43 of the European Convention on 5 June 2006 the applicant submitted a request for referral the case for consideration to the Grand Chamber of the European Court, in response to which on 3 July the President of the European Court decided to continue the preliminary instructions addressed to the respondent. As the case (concerning artificial insemination) concerns "sensitive moral and ethical issues against a background of fast-moving medical and scientific developments, and since the questions raised by the case touch on areas where there is no clear common ground amongst the member States" the European Court emphasized on the wide margin of appreciation that afforded to the respondent State (para. 81).

Arguing its decision on the absence of violation of the right to life and on the alleged violation of Article 2 of the European Convention, the European Court found that "the issue of when the right to life begins comes within the margin of appreciation which the Court generally considers that States should enjoy in this sphere. Under English law, as was made clear by the domestic courts in the present applicant's case, an embryo does not have independent rights or interests and cannot claim – or have claimed on its behalf – a right to life under Article 2. There had not, accordingly, been a violation of that provision" (para. 54).

Therefore, for the reasons previously set out by the Chamber, the Grand Chamber considers that "the embryos created by the applicant and J. do not have a right to life within the meaning of Article 2 of the Convention, and that there has not, therefore, been a violation of that provision" (para. 56).

Analysing the provisions of national legislation of the United Kingdom, the European Court concluded that the refusal of the applicant's partner in the further storage of frozen embryos was legitimate, since Human Fertilisation and Embryology Act 1990[1] provides the right of each spouse to withdraw their consent at any time before the implantation of the embryo into the uterus.

In addition, the documents signed by the applicant and her partner concerning the clinic's provision of artificial insemination services in the "storage" column, they both agreed to store artificially created embryos for no more than 10 years. As a result, in 2001, six embryos were created and stored. Though, their implantation into the uterus should have been no earlier than in two years term, since the applicant was performed *surgical removal* of the ovaries due to the threat of tumor development, which required compliance with this deadline. However, in 2002 the relationship between the applicant and her partner was severed, for that reason he withdrew his consent for further storage of the embryos, in fact, not agreeing to their further implantation.

In examining the circumstances of the case, the European Court found that, having considered the case in a national court of first instance, Judge John Wall justified, that the right to withdraw his or her permission is consistent with the principle of protecting the interests of the unborn child. The Court of Appeal similarly concluded that the applicant's partner gave consent only to the joint course of treatment, and their severance in the relationship should be regarded as the end of their joint treatment. Otherwise, failure to take into account the applicant partner's unwillingness to be a parent would narrow his right to privacy under the European Convention. Thus, the expressed desire for implantation of embryos should be mutual. At the same time, the Court of Appeal, making a decision, stressed that "the ability to give birth to a child gives many women a supreme sense of fulfilment and purpose in life. It goes to their sense of identity and to their dignity". *However*, "each person has a right to be protected against interference with their private life. That is an aspect of the principle of self-determination or personal autonomy. It cannot be said that the interference with [J.'s] right is justified on the ground that interference is necessary to protect [the applicant's] right, because her right is likewise qualified in the same way by his right. They must have equivalent rights, even though the exact extent of their rights under Article 8 has not been identified" (para. 26).

In addition, according to the report by the Committee for the Study of *In vitro* Artificial Insemination, which was established in the United Kingdom in 1982 in response to the birth of the first child conceived in this way in 1978, for exploring the social, ethical and legal implications of this achievement, appropriate recommendations were provided and published in 1984, which stated that in case of disagreement neither party may require embryos for further use (implantation) contrary to the will of the other, since "there should be no right of ownership in a human embryo" (para. 10.11). In case of any differences between the couple regarding the possibility of further use and storage of frozen embryos, the Committee recommended that the right of use or disposal of them should pass to the storage authority (para. 10.13), as well as in case of expiry of their term of use (para. 10.10).

[1] *Human Fertilisation and Embryology Act 1990* (UK Parliament). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/37/contents> (2020, September, 15).

Such considerations have not lost their relevance today, given the existence of similar situations. Moreover, the prolonged cryopreservation of embryos makes it possible to preserve their viability with an aim of further implantation for infertile couples (at child adoption level) in contrast to their destruction. At the same time, there were also proposals at the national level (such as Recommendation report "Human Fertilisation and Embryology: A Framework for Legislation", published in November 1987) concerning necessity to retain only the rights to preserve their viability for the embryo storage organization, but the right to transfer the embryo to the possession and disposal of the third parties carry out solely with the consent of the genetic parents as donors. An important provision of the Human Fertilization and Embryology Act 1990 is the prohibition on withdrawal of consent after implantation of the embryo into a woman's body, that is a guarantee of his further development.

This decision of the European Court based, in particular, on the absence of provisions in the European Convention, that regulate this right to a human being until the moment of the birth. This once again confirms the need to adopt an international legal act, which would set a unified objective position on regulation of the application of assisted reproductive technologies (hereinafter – ART) (including surrogacy, that may be hidden threat of human trafficking for organ, first of all – children and women, as well as forced commercial surrogacy), since there are no international agreements at the international law level, which would express consensus on this issue[1].

Since the embryos were conceived by mutual consent, that certainly implies the consent of the partner, therefore, further embryonic fate issues should be agreed upon at the time of their agreement with the clinic for *in vitro* fertilization, especially when the embryos are not implanted immediately *in utero*, but should be frozen. Currently, the issue of changing the designation of earlier created embryos should not be decided by the European Court which makes the decision on the basis of an analysis of the rules of national law in its comparison with the European Convention.

In order to avoid differences of national legislation, which causes the development of "reproductive tourism" between the States, the issue of maximum allowable number of embryos, created by artificial insemination *in vitro*, as well as the requirements for their implantation (both a synchronous implantation of all embryos and partial – with further cryopreservation of some of them) should be clearly defined at the international law level. The issues of using non-implanted embryos after divorce of spouses, as well as posthumous reproduction issues (for example, implantation of embryos to the wife after the death of her husband or to the surrogate mother after the death of the wife) should also be clearly regulated.

On the issue of determining the future fate of non-implanted embryos, which have become the subject of controversy, the wishes of both parties are equal. However, in the case if one party is unable to realize parenthood by other means than using of embryos that are the subject of dispute, then preference should be given to the interests of this party over the interests of the other party which wants to avoid reproduction. Moreover, the satisfaction of unilateral request for the destruction of one's own embryos is not a reflection of the balance of interests of the parties to the dispute. In this case embryo transfer to another couple for the purpose of fertilization is an alternative solution since the principle of gifting and preserving life should be the basis for the implementation of ART services, especially for persons who suffering from infertility. It should be an expression of the "margin of appreciation" of States, repeatedly referred by the European Court in bioethical cases, given the lack of international consensus on the application of innovative biomedical technologies to human[2].

On the basis of established scientific fact on the origin of human life from conception, the consent to use of gametes (male and female) may only be withdrawn until *in vitro* fertilization (hereinafter – IVF)[3]. Since fertilization to implantation the life of the embryo should be protected by law. These provisions should be fundamental as international *de lege ferenda* norms on the establishment of legal protection of the interests of the parties and, above all, the life of the embryo *in vitro*. Otherwise, the life of the embryo in utero would have much more value, that gives grounds for claiming about discrimination against the person based on the place of conception.

---

[1] See: Брашовяну, А. (2013). *Міжнародний досвід законодавчого регулювання питання використання репродуктивних технологій (включаючи сурогатне материнство)*. Київ.

[2] Медведєва, М. (2017). Деякі питання біоетики в практиці Європейського суду з прав людини. *Сучасні проблеми міжнародного права: Liber Amicorum до 60-річчя проф. М. В. Буроменського*. Львів; Одеса: Фенікс, 261-280.

[3] Baía, I., de Freitas, C., Samorinha, C. et al. (2019). Dual consent? Donors' and recipients' views about involvement in decision-making on the use of embryos created by gamete donation in research. *BMC Medical Ethics, 20,* 90. <https://doi.org/10.1186/s12910-019-0430-6>.

Despite the principle of proportionality of both donor gametes rights, it should agree with the applicant's arguments on special physical and mental load that a woman carries as an egg donor: "The female gamete provider, by contrast, donated eggs, from a finite limited number available to her, after a series of sometimes painful medical interventions designed to maximize the potential for harvesting eggs. In the case of a woman with the applicant's medical history, she would never again have the opportunity to attempt to create a child using her gametes. Her emotional and physical investment in the process far surpassed that of the man and justified the promotion of her Article 8 rights" (para 62).

At the same time, as an exception, in special circumstances (in particular, in case of the physical inability to have a genetically native child – infertility), the right of the person to exercise paternity over the right to autonomy must be taken into account, since one of the main intended use of the ART is providing the possibility of procreation for those who don't have the physical ability to exercise their reproductive rights otherways. Therefore, the issues of the balance of interests of gamete donors on the right to use or destroy them requires consideration of this exceptional circumstance. According to L. Timchenko and V. Kononenko, achieving such a "fair balance" requires from States parties the legislative implementation of all relevant interests in the individual cases and, if necessary, the permission for exceptions to the certain rules"[1].

The European Court concluded that the right to respect the desire to have a genetically related child subjects the provisions of Article 8 of the European Convention. Although the boundaries between the state's positive obligations (to apply measures for respect the privacy of individuals even in the area of personal relationships, i.e. the intervention to exercise human rights) and its negative obligations (to refrain from interfering with the privacy and autonomy of the individual) under Article 8 "do not lend themselves to precise definition" (para 75). However, the existence of irreconcilable interests of both parties, regarding the freedom to exercise their rights in the context of that article, violates one party's rights and autonomy while satisfying the other party's personal interests. That is, recognition of the applicant's right to continue the course of treatment independently without a partner will lead to paternity contrary to his will. At the same time, the satisfaction of the other party's request for the destruction of the embryos on the basis of withdrawal of consent will lead to the deprivation of the opportunity to have a genetically related child by the applicant.

Analysing the need of finding a balance between the conflicting rights to which IVF parties (woman and man) may refer under Article 8 of the European Convention, Grand Chamber "does not consider that the applicant's right to respect for the decision to become a parent in the genetic sense should be accorded greater weight than J.'s right to respect for his decision not to have a genetically related child with her" (para. 90).

In Joint dissenting opinion of judges Türmen, Tsatsa-Nikolovska, Spielmann and Ziemele on the balance of interests indicated, that taking into account the specific circumstances of the case (the applicant's health), the rules of national law have deprived the applicant of any possibility of having a genetically related child, unlike her partner, therefore "the application of the 1990 Act in the applicant's circumstances is disproportionate. Because of its absolute nature, the legislation precludes the balancing of competing interests in this particular case… J. will still be able to take a decision to become a parent of his own child, whereas the applicant has had her last chance" (para. 7)[2]. In addition, the judges considered that "the legislation has not struck a fair balance in the special circumstances of the case. Where the effect of the legislation is such that, on the one hand, it provides a woman with the right to take a decision to have a genetically related child but, on the other hand, effectively deprives a woman from ever again being in this position, it inflicts in our view such a disproportionate moral and physical burden on a woman that it can hardly be compatible with Article 8 and the very purposes of the Convention protecting human dignity and autonomy" (para. 13).

Taking into account that the applicant underwent surgery that prevented her to have genetically related children in the future, therefore extracting her gametes (the eggs) for IVF treatment and further fertilizing them with her partner's gametes made it possible to create and consign to storage 6 embryos that was her only opportunity to become a mother and have a genetically related child. Accordingly, her partner [*J.*] was informed about this only opportunity, that gives reason to believe that the applicant acted in good faith in accordance with the law relying on her partner's assurance. The judges consider that the partner has lost the ability to control his gametes since the fertilization of the applicant's egg. "An embryo is a joint product of two people" since he was created using gametes of two individuals, therefore "the act of destroying an embryo also involves destroying

[1] Тимченко, Л.Д., Кононенко, В.П. (2012). Баланс конкурирующих интересов в практике судов: международный и национальный аспект. *Международное право как основа современного миропорядка*. Киев-Одесса: Фенікс, 491.

[2] *Joint dissenting opinion of judges Türmen, Tsatsa-Nikolovska, Spielmann and Ziemele* 2007 (European Court of Human Rights). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80046> (2020, September, 15).

the applicant's eggs" (para. 8). Therefore, due to the particular circumstances of the case, the judges emphasized the superiority of the applicant's interests over the interests of her partner, and admitted that rejection of this fact by the United Kingdom's authorities is a violation of the requirements of Art. 8 of the European Convention. (para. 9). Consequently, the balance of interests cannot take place when a man will be able to have genetically related children and a woman will be deprived of this opportunity forever.

Certainly, donors of gametes have a preferential right to resolve the issue (the dispute) for their subsequent use. Adherence to the principle of consent in matters of ART should reflect specific actions (e.g. the written consent) or, otherwise, should reflect as the presumption of consent, provided for by law. Voluntary implementation for certain practices of assisted reproduction (e.g., consent to embryo implantation) is a basic principle. But a decision on this issue should also comply with the interests of the unborn baby, which cannot be regarded as property (both in the context of the European Convention and in the general sense).

The circumstances of this case, which raise a complex of ethical issues, require deeper consideration than "the mere question of consent in a contractual sense" (para. 10), since the values that are relevant to this case (above all, life as the highest value) and problems that arise (obstruction to the person's exercise of his reproductive function), speaking about the specific situation of the applicant, have more weight rather than the formal binding approach used in making the decision in this case.

Usually, most of the decisions on such bioethical cases adjudicate on a simplistic mechanical basis, that is, referring to the lack of consensus among European countries, which determines the wide margin of appreciation of States on these sensitive issues. As indicated in paragraph 81 of the judgment: "… since the use of IVF treatment gives rise to sensitive moral and ethical issues against a background of fast-moving medical and scientific developments, and since the questions raised by the case touch on areas where there is no clear common ground amongst the member States, the Court considers that the margin of appreciation to be afforded to the respondent State must be a wide one". But at the same time "that margin of appreciation should not prevent the Court from exercising its control, in particular in relation to the question whether a fair balance between all competing interests has been struck at the domestic level", including public and private ones (para. 12).

Unfortunately, the unanimous decision of the European Court on the absence of a violation of Article 2 of the European Convention suggests that the European Court avoided considering the recognition of the ontological essence of human without including biomedical facts as an evidence in the case. In particular, the biological status of the human embryo means that he is neither merely a complex of cells or a fertilized egg, is not identical with an organ or its part, nor is part of the mother's body (at least because it can vary by blood type, Rh factor and even more by gender in contradistinction to maternal organism), based on the fact that he has a unique combination of genes, which distinguishes him from any cell of the body of his mother or father. In this sense the parents have the "ownership" of the embryo only in the context of care and protection of him, as well as responsibilities, that is, as a complex of parental rights including, *inter alia*, presupposes the inheritance rights of the embryo as a child. Therefore, the ontological status of a human embryo is equivalent to the status of a person already born, as it presupposes his dignity as a human being on a general basis. On this basis, it is inadmissible to justify the lack of the right to human life at the embryonic stage of development – the embryo, based on the substitution of his ontological status by a functional one. That is, referring, in particular, to such characteristics as consciousness, autonomy, rationality, etc., that are inherent in the person in the further stages of its development. Such a substitution leads to false conclusions about the non-recognition of a personal existence of human (which means – his or her right to life) which is in a vegetative state or coma, for example, after a brain injury that has led to disorders of consciousness[1].

According to V. Kononenko "*stare decisis* limits the dynamic interpretation, and the last one that does not allow it to stand firm in its precedents, which may become obsolete and cease to comply with the objectives of the Convention over time", but "…given the dynamic interpretation of the 1950 Convention by the European Court of Human Rights development of doctrine and law in this direction, it is possible to predict that over time the practice of the ECtHR will change accordingly, that will entail a review of the relevant rules of domestic law up to the constitutional provisions on the right to life"[2].

[1] Ostrovska, B. (2019). Should euthanasia be a solution to the problem of "decent" death? (on the example of the case Lambert and others v. France). *Actual problems of international relations*, *141*, 57-66. <https://doi.org/10.17721/apmv.2019.141.1.57-67>.

[2] Кононенко, В. (2019). Практика Європейського суду з прав людини як «живе право» та конституційне право на життя. *Правова держава*, *35*, 92. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.35.181338>>

In this context Judge D. Dedov (case of *Parillo v. Italy* of 27 August 2015)[1] noted, that "the embryo's existence is a condition for a human being's development" (para. 3), and therefore "the principle of respect for the embryo's right to life means that the judicial decision cannot be limited by reference to the margin of appreciation" (para. 4)[2]. Anyway "the embryo's life cannot be sacrificed for the purpose of inter-State competition in biomedicine" (para. 8). Moreover "the embryo's right to life cannot be called into question by the fact that, until implantation, its potential for development is something that can be maintained artificially, because any such new technology is a natural development created by human beings" (para. 9). Thus, the issue of threat to his life may completely change "the judicial approach in accordance with the Court's role in interpreting the Convention, including the positive obligation of the State to safeguard the beginning of life" (para. 3)[3]. In his opinion "from the point of view of humanity … for the sake of preservation of the embryo's potential, it is vital to implant it if another woman would like to become a mother by that method" (para. 6)[4].

Such a proposal, implemented through anonymous donation, is a viable alternative to the destruction of "unnecessary" embryos, either due to the death of one or both spouses, and in case of expiration of their storage, or as a result of their preimplantation reduction.

Conclusions. The answer to the question of when a human embryo has the right to life, and therefore to be human, will allow to determine the legal grounds for manipulation with human gametes and embryos, the possibility or impossibility of their selective reduction at will, as well as to determine the further participation of non-implanted ("spare") gametes and embryos, particularly for their use in research purposes. The definition of this point should be based on scientific biological data about human, which should serve as a basis for determining the legal status of human at the prenatal stage of his development.

The modern development of scientific and technological progress implies the expansion of opportunities and human rights, and therefore the urgent task of legal science is to evolve the law with new and constantly changing living conditions[5]. Accordingly, the law should be interpreted in accordance with these changes.

At present, the scope of fundamental human rights, in particular the right to life, also needs to be changed, both quantitatively and qualitatively, to cover all the conditions that affect it and to protect them effectively. Otherwise, if the right to life is not expanded to include these aspects, it will not soon be able to cover all aspects, including bioethical, which relate directly to human life, above all its existence as a biosocial being. This is a real challenge for lawyers.

Now the right to life itself can no longer be fully protected in the classical sense as it has been since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948. Therefore, the content of the right to life must also be expanded to take into account the bioethical aspects of the evolution of human rights.

Therefore, on the basis of the study and in accordance with Article 32 of the Oviedo Convention, we offer the following proposals for the basic provisions of the draft Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine for the Protection of Human Embryos and Fetuses.

1. The dignity of each person as a biosocial being, representative of the genus *homo sapiens* should be recognized since the beginning of his life – from conception.

2. Everyone is unique because has a unique genetic code from the moment of conception, that cannot be the basis for any discrimination against him or her.

3. The dignity of a human embryo implies that he has such rights as: the right to human identity ("the right" to be called a human), the right to life (that includes, in particular, the right to birth), the right to development (as an individual).

4. The use of human fetal materials (anatomical materials of a dead human embryo (fetus)) for the purpose of transplantation of organs, tissues, cells or blood is prohibited.

5. The creation of human embryos by assisted reproductive technologies (primarily by the method of cloning) for the purpose of their further use as donor biomaterial, in particular for the production of stem cells, is prohibited.

---

[1] *Case of Parillo v. Italy*, no. 46470/11, ECHR 2015. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157263> (2020, September, 15).

[2] *Concurring Opinion of Judge Dedov* 2015 (European Court of Human Rights). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i= 001-157263> (2020, September, 15).

[3] *Concurring Opinion of Judge Dedov* 2015 (European Court of Human Rights). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i= 001-157263> (2020, September, 15).

[4] *Concurring Opinion of Judge Dedov* 2015 (European Court of Human Rights). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i= 001-157263> (2020, September, 15).

[5] Ostrovska, B. (2018). International Legal Aspects of Human Life Protection in the Process of Application of Innovative Biomedical Technologies *Science and Innovation, 14 (5)*, 25-33. <https://doi.org/10.15407/scin14.05.025>.

6. The destruction of human embryos *in vitro*, as well as *in utero*, for the purpose of using them as donor biomaterials, is prohibited.

7. The creation of human embryos by assisted reproductive technologies for the purpose of conducting scientific experiments on them is prohibited.

8. The preimplantation human embryos *in vitro* enjoy the same protection as the human embryos *in utero*.

9. All embryos *in virto* that are subject to cryopreservation should continue to be used for their intended purpose – for implantation for further development *in utero.*

10. Voluntary application of assisted reproduction methods implies compliance with the principle of consent. Consent must be confirmed in writing.

11. Everyone has the right to freeze his or her own gametes for further artificial insemination by various methods of assisted reproductive technology for the purpose of procreation.

12. Consent to use gametes (male and female) may only be withdrawn until *in vitro* fertilization. From the moment of fertilization to implantation, the life of the embryo must be protected by law.

13. Donors of gametes have a preferential right to decide the issue (dispute) regarding their further use.

14. Any decision regarding the life and health of the embryo must be based on respect for his dignity, as well as for the rights and interests of the embryo as a prenatal child.

15. The human embryo cannot be considered in the context of the concept of property. Therefore, with regard to the embryo, its parents (biological or factual) have a set of parental rights exclusively in the context of care and protection, which, in particular, implies that the embryo has hereditary rights as a child, as well as responsibility for his life and health.

16. In resolving the issue of the future use and disposal of unplanned embryos, which are the subject of the dispute, the wishes of both parties are equal. However, if one party does not have the ability to realization of paternity by other means than the use of the embryos which are the subject of the dispute, then the priority should be given to the interests of that party over the interests of the other party which wants to avoid reproduction. In addition, the unilateral request to destroy one's own embryos does not reflect the balance of interests of the parties. Preference is given to preserving the life of the embryo, since the principle of donation and preservation of life should be the basis for providing assisted reproductive technologies services, especially for people suffering from infertility.

17. For the sake of preserving life potential of human embryos in the case of divorce, death, incapacity of one or both of the spouses, as well as by reason of expiration of their storage, embryo implantation *in utero* through the embryo donation program for persons who suffering from infertility is a preferred alternative to their destruction.

18. The manipulations with human genetic material, primarily germline (heritable) and somatic engineering, cell transplantation and xenotransplantation, are limited to therapeutic, diagnostic or prophylactic purposes.

19. The experimentation and manipulation with gametes and human embryos with difficultly predicted biological and social consequences that lead to changes in the genome of the human organism as a result of the combination of genetically heterogeneous cells that threaten the future generations, in particular, experiments and manipulations aimed at creation interspecific chimeras and hybrids, editing the human genome for non-medical purposes, including by transgenesis, genetic or epigenetic transformation of zygote (fertilized egg) or its biological sources, as well as the creation of human ectogenesis technology, are prohibited.

20. The implementation of biotechnological "improvement" of the physical or intellectual characteristics of the human through the application of innovative technologies and gene modification not for therapeutic goals is prohibited.

References:

1. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950* (Council of Europe). <https://rm.coe.int/1680063765> (2020, September, 15). [in English].
2. *Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine 1997* (Council of Europe). <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164> (2020, September, 15). [in English].
3. *Rules of Court 2019* (European Court of Human Rights). <https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf> (2020, September, 15). [in English].
4. *Case of Evans v. the United Kingdom*, no. 6339/05, ECHR 2007. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80046> (2020, September, 15). [in English].

5. *Case of Parillo v. Italy*, no. 46470/11, ECHR 2015. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157263> (2020, September, 15). [in English].
6. *Joint dissenting opinion of judges Türmen, Tsatsa-Nikolovska, Spielmann and Ziemele* 2007 (European Court of Human Rights). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80046> (2020, September, 15). [in English].
7. *Concurring Opinion of Judge Dedov 2015* (European Court of Human Rights) <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157263> (2020, September, 15). [in English].
8. *Human Fertilisation and Embryology Act 1990* (UK Parliament). <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/37/contents> (2020, September, 15). [in English].
9. Ostrovska, B. (2017). Bioethical aspects of ratio between reproductive rights of a human being and his right to life in the process of using assisted reproductive technologies. *European Political and Law Discourse*, *vol. 4* (1). 83-90. [in English].
10. Ostrovska, B. (2018). International Legal Aspects of Human Life Protection in the Process of Application of Innovative Biomedical Technologies. *Science and Innovation, no. 14 (5)*, 25-33. <https://doi.org/10.15407/scin14.05.025> [in English].
11. Ostrovska, B. (2019). Should euthanasia be a solution to the problem of "decent" death? (on the example of the case Lambert and others v. France). *Actual problems of international relations*, *vol. 141*, 57-66. <https://doi.org/10.17721/apmv.2019.141.1.57-67> [in English].
12. Kononenko, V. (2019). Praktyka Yevropeiskoho sudu z prav liudyny yak «zhyve pravo» ta konstytutsiine pravo na zhyttia. [Practice of the European Court of Human Rights as a "living right" and a constitutional right to life]. *Pravova derzhava* [Constitutional state], *iss. 35*. 89-95. [in Ukrainian].
13. Medvedieva, M. (2017). Deiaki pytannia bioetyky v praktytsi Yevropeiskoho sudu z prav liudyny. [Some issues of bioethics in the practice of the European Court of Human Rights]. *Suchasni problemy mizhnarodnoho prava: Liber Amicorum do 60-richchia prof. M. V. Buromenskoho* [Contemporary problems of international law: Liber Amicorum to the 60th anniversary of prof. M. V. Buromensky]. Lviv; Odesa: Feniks, 261-280. [in Ukrainian].
14. Tymchenko, L.D., Kononenko, V.P. (2012). Balans konkuryruiushchykh ynteresov v praktyke sudov: mezhdunarodnыi y natsyonalnыi aspekt [Balance of competing interests in the practice of courts: international and national aspects]. *Mezhdunarodnoe pravo kak osnova sovremennoho myroporiadka* [International law as the basis of the modern world order]. Kyiv-Odesa: Feniks. [in Russian].
15. Baía, I., de Freitas, C., Samorinha, C. et al. (2019). Dual consent? Donors' and recipients' views about involvement in decision-making on the use of embryos created by gamete donation in research. *BMC Medical Ethics. 20,* 90. <https://doi.org/10.1186/s12910-019-0430-6> [in English].
16. Brashovianu, A. (2013). *Mizhnarodnyi dosvid zakonodavchoho rehuliuvannia pytannia vykorystannia reproduktyvnykh tekhnolohii (vkliuchaiuchy surohatne materynstvo)* [International experience in the legislative regulation of the use of reproductive technologies (including surrogacy)]. Kyiv. [in Ukrainian].
17. Clarke, R. (2017). *The «Conscience of Europe?»: Navigating Shifting Tides at the European Court of Human Rights*. Kindle Edition. Vienna. [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.10

Dmytro Kushneruk
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-6822-8579
National University "Odesa Law Academy", Ukraine

REPRIVATIZATION AS A GROUND FOR STATE PROPERTY RIGHTS

Дмитро Кушнерук
Національний університет «Одеська юридична академія», Україна

РЕПРИВАТИЗАЦІЯ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ПРАВА ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ

The article analyzes such a basis for the emergence of state property rights as reprivatization. Approaches to defining the concept of reprivatization in scientific literature are analyzed. The correlation of the concept of reprivatization with related concepts, such as denationalization and deprivatization is determined. Based on the analysis, the author's definition of the concept of reprivatization is proposed. It is proposed to define reprivatization as the return to state ownership of non-state property, by terminating the contract of sale in case of improper performance, taking into account the implementation and protection of national interests. Exceptional conditions for termination of the contract of sale of the privatization object are given. The case law in the field of reprivatization is analyzed, on the basis of which it is concluded that most of the cases concern the reprivatization of housing.

Keywords: privatization, reprivatization, nationalization, denationalization, state property, grounds of property right.

Набуття права власності є необхідною передумовою і водночас елементом усіх ринкових процесів, що опосередковують рух майна. Підстави набуття права власності є різними в залежності від того, хто є власником – приватна особа чи держава. І хоча деякі підстави є однаковими для обох суб'єктів, однак законодавством передбачені також спеціальні підстави виникнення права державної власності. Як свідчить практика, не всі підстави рівною мірою врегульовані законодавством, зокрема, така підстава, як реприватизація потребує як ретельного теоретичного дослідження, так і відповідного її закріплення в законодавстві з метою захисту прав власників і інвесторів.

Слід зазначити, що навіть стосовно терміну «приватизація» у науковій літературі, як економічній, так і юридичній, не склалося єдиної точки зору. Так, у тлумачному економічному словнику термін «приватизація» визначається як передача державної або муніципальної власності (земельних наділів, промислових підприємств, банків, засобів транспорту та зв'язку, акцій, культурних цінностей тощо) за плату або безкоштовно у приватну власність[1].

В економічній літературі можна знайти визначення приватизації як трансформації будь-якої форми власності у приватну, процесу переходу в приватну власність об'єктів, заснованих на державній, змішаній або колективній власності. У наукових джерелах, зокрема, зазначається, що приватизація як форма роздержавлення власності відображає процес докорінної трансформації відносин власності з метою формування приватного сектору як передумови підвищення соціально-економічної ефективності господарювання й піднесення суспільного добробуту на основі становлення та відтворення ринкових відносин, підприємницького середовища, конкуренції[2].

Визначення поняття приватизації міститься у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року[3], відповідно до якого приватизація державного або

[1] Гончаров, С., Кушнір, Б. (2008). *Тлумачний словник економіста*. Рівне: НУВГП, 264.
[2] Базилевич, В. (2008). *Економічна теорія: Політекономія*. Київ: Знання-Прес, 538.
[3] *Закон України про приватизацію державного і комунального майна 2018* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.*<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (2018, січень, 18).

комунального майна (далі – приватизація) – платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями.

Крім цього, у законодавстві визначено також поняття приватизації державного житлового фонду як відчуження квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках, призначених для проживання сімей та одиноких осіб, кімнат у квартирах та одноквартирних будинках, де мешкають два і більше наймачів, та належних до них господарських споруд і приміщень (підвалів, сараїв і т.ін.) державного житлового фонду на користь громадян України.

Якщо приватизація державного і комунального майна завжди здійснюється на платній основі, то приватизація державного житлового фонду здійснюється двома шляхами: шляхом безоплатної передачі громадянам квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках з розрахунку санітарної норми 21 квадратний метр загальної площі на наймача і кожного члена його сім'ї і додатково 10 квадратних метрів на сім'ю; та шляхом продажу надлишків загальної площі квартир (будинків), житлових приміщень у гуртожитках громадянам України, що мешкають в них або перебувають в черзі потребуючих поліпшення житлових умов[1].

Стосовно так званої «малої приватизації» закон втратив свою чинність, натомість згідно з Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна», мала приватизація буде відбуватись через електронну систему ProZorro.Продажі. Мова йде про продаж об'єктів державної або комунальної власності (єдині майнові комплекси держпідприємств та пакети акцій суб'єктів господарювання, понад 50 % статутного капіталу яких належать державі). При цьому вартість активів таких об'єктів не має перевищувати 250 млн. грн.

Слід зазначити, що термін «реприватизація» розуміється, зокрема, у засобах масової інформації, досить неоднозначно. Так, відповідно до публікації, яка мала назву «Реприватизація «Криворіжсталі» «24 жовтня 2005 р. після відставки уряду Ю. Тимошенко пройшла найбільша і єдина акція з її програми «реприватизації» – аук¬ціон з перепродажу «Криворіжсталі», який виграла індійська компанії «Міттал Стіл» (Mittal Steel Germany GmbH). 24 жовтня 2005 р. Фонд держмайна Украї¬ни визнав переможцем конкурсу з продажу 93,02% акцій ВАТ «Кри¬воріжсталі» металургійний хол¬динг «Mittal Steel Germany GmbH», який запропонував за пакет акцій гіганта ук¬раїнсь¬кої металургії 24 млрд. 200 млн. грн. Аукціон тривав 50 хвилин, та його перебіг транслювався в прямому телевізійному ефірі»[2]. Там само застосовується також термін «повторна приватизація «Криворіжсталі» шляхом проведення чесного та публічного конкурсу». Таким чином, перепродаж названо одночасно повторною приватизацією та реприватизацією.

Таку саму термінологію використовували стосовно згаданого об'єкту і інші засоби масової інформації[3].

В такому ж значенні її використовують і автори видання «Приватизація та реприватизація в Україні після «помаранчевої» революції», зазначаючи, що «в буквальному розумінні реприватизація – це повторна приватизація після повернення приватизованого об'єкта в державну власність»[4].

Останнім часом, знов-таки відносно долі «Криворіжсталі» термін «реприватизація» почав звучати у більш відповідному сенсі. Так називають її можливе повернення у державну власність[5].

---

[1] *Закон України про приватизацію державного житлового фонду 1992* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://ips.ligazakon.net/document/T248200?an=2> (1992, червень, 19).

[2] Реприватизація «Криворіжсталі». *Спільнота «Україна: історія великого народу».* <http://www.litopys.com.ua/encyclopedia/druge-desyatil-ttya-nezalezhno-ukra-ni-pol-tichne-zhittya/reprivatizats-ya-krivor-zhstal-/> (2020, вересень, 03).

[3] Приватизація «Криворіжсталі»: німецький експерт радить не поспішати витрачати гроші. *Політика й спільнота.* < https://www.dw.com/uk/приватизація-криворіжсталі-німецький-експерт-радить-не-поспішати-витрачати-гроші/a-2476401> (2020, вересень, 03).

[4] Пасхавер, О., Верховодова, Л., Агеєва К. (2006). *Приватизація та реприватизація в Україні після "помаранчевої" революції.* Центр економічного розвитку. Київ: "Міленіум", 31.

[5] Реприватизация "Криворожстали" и "Укртелекома" будет выглядеть как очень скверный сигнал для инвесторов. *Гордон.юа.* <https://gordonua.com/news/money/reprivatizaciya-krivorozhstali-i-ukrtelekoma-budet-vyglyadet-kak-ochen-skvernyy-signal-dlya-investorov-smi-1339154.html> (2020, вересень, 03).

Реприватизацією називають також денаціоналізацію, що також є невірним[1].

Українське видання «Юридична енциклопедія» містить тлумачення поняття «реприватизація», відповідно до якого «реприватизація» (від французького «re...» – префікс, що означає зворотну дію, і «privatization» – від латинського «privatus» – приватний, особистий) означає процес, зворотний приватизації, суть якого полягає у непримусовому вилученні у власність держави або в комунальну власність приватизованого майна в разі його неефективного використання новим власником шляхом розірвання у судовому порядку договору купівлі-продажу або визнання такого договору недійсним на підставах, передбачених чинним законодавством України[2].

На думку І. В. Спасибо-Фатєєвої, реприватизація є процесом повернення майна у державну власність унаслідок допущених при приватизації порушень[3].

Одним із способів здійснення рейдерства називає реприватизацію Ю. Білик: «реприватизація (юридичний спосіб поглинання) – суть її полягає у скасуванні рішення суду з подальшим переглядом приватизації, позов може бути пред'явлений і акціонерам, і представникам держави (для подальшого перерозподілу пакету власності)» [4].

Д. І. Погрібний вважає, що реприватизація – це повернення у державну власність майна, шляхом розірвання договору купівлі-продажу, що укладався в результаті приватизації, у разі його неналежного виконання, а деприватизація – це повернення у державну власність об'єктів для мети держави, суспільства, приватизованих без порушень[5].

Л. П. Грузінова і В. Р. Пеньківський ототожнюють реприватизацію та націоналізацію, вважають природним її проведення на підставі судового рішення та за умови справедливої компенсації[6].

На думку О.М. Кліменко, недостатність належного наукового вивчення цих питань у вітчизняній правовій думці зумовлена тим, що проблема реприватизації в Україні набула політизованого забарвлення. Так, політичні ініціативи щодо реприватизації на певному етапі стали пов'язувати зі змінами у системі владного управління, що зводилися, по суті, до перегляду результатів приватизації[7].

Розмаїття думок є досить великим.

Оскільки приватизація є підставою припинення права державної власності, то реприватизація – повернення у державну власність майна, яке незаконно вибуло з такої власності.

Реприватизація у своєму класичному варіанті – це процес, зворотний приватизації, механізм повернення власності в розпорядження держави, що припускає повторний продаж раніше приватизованого майна.

Іноді реприватизацію ототожнюють з націоналізацією. Однак, на відміну від реприватизації, націоналізацією можна назвати процес повернення в державну власність об'єктів недержавної власності, в тому числі раніше приватизованого майна, для їх подальшого використання з урахуванням реалізації національних інтересів.

Поняття «реприватизація» та «націоналізація» відсутні і в Цивільному кодексі України, і в спеціальному законодавстві з питань приватизації. Чинне законодавство України і сьогодні передбачає можливість та порядок повернення приватизованого майна державі, не називаючи цей процес «реприватизацією». Так, відповідно до частини 9 та 10 статті 26 Закону України «Про

---

[1] Реприватизація "Приватбанку": Хто із нардепів від Харківщини став на бік Коломойського. *ДероХарків.* <https://kh.depo.ua/ukr/kh/reprivatizatsiya-privatbanku-khto-iz-nardepiv-vid-kharkivshchini-stav-na-bik-kolomoyskogo-202003311141170>; Реприватизація ПриватБанку: які є ризики для клієнтів. *Today.ua*. <https://today.ua/reprivatizatsiya-privatbanku-yaki-ye-riziki-dlya-miljoniv-kliyentiv/> (2020, вересень, 05).

[2] Шемшученко, Ю. (1999). *Юридична енциклопедія. В 6 т.* Київ: «Українська енциклопедія», 75-76.

[3] Спасибо-Фатєєва, І. (2002). Проблемні аспекти націоналізації. *Пріоритети, 4.* <http://www.ucipr.kiev.ua> (2020, вересень, 04).

[4] Білик, Ю. (2017). Рейдерство «в законі» по-новому. *Ліга. Блог.* <https://blog.liga.net/user/yubilyik/article/26827> (2020, вересень, 04).

[5] Погрібний, Д. (2008). *Корпоративні права держави: поняття, підстави виникнення, механізм реалізації:* автореферат дисертації канд. юрид. наук. Харків, 6.

[6] Грузінова, Л., Пеньківський, В. (1996). *Деякі питання розвитку інституту власності і націоналізація в аспекті соціально-економічних проблем. Концепція розвитку законодавства України.* Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 264.

[7] Кліменко, О. (2013). Проблеми правової невизначеності та кваліфікації понять «реприватизація» і «деприватизація». *Бюлетень Міністерства юстиції України, 9,* 67-72.

приватизацію державного і комунального майна» на вимогу однієї із сторін договір купівлі-продажу може бути розірвано, у тому числі за рішенням суду, в разі невиконання іншою стороною зобов'язань, передбачених договором купівлі-продажу, у визначені строки або визнано недійсним за рішенням суду.

У разі розірвання в судовому порядку договору купівлі-продажу у зв'язку з невиконанням покупцем договірних зобов'язань приватизований об'єкт підлягає поверненню в державну (комунальну) власність.

Виключними умовами для розірвання договору купівлі-продажу об'єкта приватизації в порядку, передбаченому законодавством, є:

1) несплата протягом 60 днів коштів за об'єкт приватизації з дня укладення договору купівлі-продажу відповідно до його умов;

2) невиконання умов продажу об'єкта і зобов'язань покупця, визначених договором купівлі-продажу, в установлений таким договором строк;

3) подання органу приватизації неправдивих відомостей;

4) сплата за об'єкт приватизації коштів, отриманих з порушенням вимог законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

5) невиконання зобов'язання покупця щодо недопущення скорочення чисельності працівників з ініціативи нового власника чи уповноваженого ним органу;

6) продаж або в інший спосіб відчуження покупцем приватизованого об'єкта особам, визначеним частиною другою статті 8 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», протягом виконання зобов'язань за договором купівлі-продажу.

Однак у вітчизняному законодавстві термін «реприватизація» також був використаний. Так, зокрема, відповідно до Проекту Закону України «Про повернення приватизованого майна у державну і комунальну власність» від 25 лютого 2003 року за № 3165, внесеним Кабінетом Міністрів України (перше читання), реприватизація – повернення у власність держави або територіальних громад майна, набутого юридичними та фізичними особами шляхом приватизації. Вона здійснюється шляхом примусового відчуження на користь держави. Дане визначення суперечить тим визначенням, які дають вітчизняні та зарубіжні економісти і радше за своєю суттю визначає інший термін – націоналізацію[1].

Таким чином, навіть побіжний огляд існуючих точок зору свідчить про відсутність єдиної позиції у питанні визначення поняття і правової сутності реприватизації.

Ґрунтуючись на положеннях чинного цивільного законодавства, теоретичних розвідках у зазначеній сфері, можемо запропонувати авторське визначення реприватизації як повернення в державну власність об'єктів недержавної власності, шляхом розірвання договору купівлі-продажу у разі його неналежного виконання з урахуванням реалізації і захисту національних інтересів.

Аналіз судової практики у сфері реприватизації дозволяє зробити висновок про те, що більша частина справ стосується реприватизації житла. Хоча на сьогодні у провадженні судів перебувають справи, пов'язані з реприватизацією іншого майна, що було раніше приватизоване. Зокрема, це справа про реприватизацію «Дніпроавіа» [2] та ін.

Поверненню до державної власності підлягають також землі, що незаконно вибули з неї. Як правило, йдеться про витребування прокурором в інтересах держави земель лісового фонду з комунальної власності. Так, постановою ВСУ по справі №369/1777/13-ц підставою звернення замісника прокурора Київської області до суду з вимогою витребування спірної земельної ділянки з володіння відповідача є задоволення суспільної потреби у поновленні законності при вирішенні суспільно важливого і соціально значимого питання – передачі у власність громадянам земельних ділянок і лісів з державної і комунальної власності, а також захист суспільних інтересів, права власності на землю і ліси…Суспільний, публічний інтерес полягає у поновленні правового порядку в частині визначення меж компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування, поновленні становища, що існувало до порушення права власності

[1] Алєксєєв, І., Познякова, О. (2005). Категорії і процеси трансформації власності в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка", 533,* 12-17.

[2] Реприватизація "Дніпроавіа": Верховний Суд запустив позов ФДМУ по новому колу. *Finbalance.* <http://finbalance.com.ua/news/Reprivatizatsiya-Dniproavia-Verkhovniy-Sud-zapustiv-pozov-Fondu-derzhmayna-po-novomu-kolu>. (2020, вересень, 04).

на землю і ліси, захист такого права шляхом повернення до державної власності земель і лісів, що незаконно вибули з державної власності [1].

References:

1. Goncharov, S., Kushnir, B. (2008). *Tlumachnii slovnik ekonomista* [Explanatory dictionary of the economist]. Rivne: NUVGP. [in Ukrainian].
2. Bazilevich, V. (2008). *Ekonomichna teoriia: Politekonomiia* [Economic theory: Political economy]. Kyiv: Znannja-Pres. [in Ukrainian].
3. *Zakon Ukraini pro privatizaciiu derzhavnogo i komunalnogo maina 2018* [Law of Ukraine on privatization of state and communal property] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine].<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>. [in Ukrainian].
4. *Zakon Ukraini pro privatizaciiu derzhavnogo zhitlovogo fondu 1992* [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://ips.ligazakon.net/document/T248200?an=2> (1992, June, 19) [in Ukrainian].
5. Reprivatizaciya «Krivorizhstali» [Privatization of Kryvorizhstal]. *Spilnota «Ukraina: istoriya velikogo narodu»* [Community "Ukraine: the history of a great nation"]. <http://www.litopys.com.ua/encyclopedia/druge-desyatil-ttya-nezalezhno-ukra-ni-pol-tichne-zhittya/reprivatizats-ya-krivor-zhstal-/> (2020, September, 03). [in Ukrainian].
6. Privatizaciya «Krivorizhstali»: nimeckiy ekspert radit ne pospishati vitrachati groshi [Privatization of "Kryvorizhstal": German expert advises not to rush to spend groshi]. *Politika j spilnota* [Politics and community]. <https://www.dw.com/uk/приватизація-криворіжсталі-німецький-експерт-радить-не-поспішати-витрачати-гроші/a-2476401> (2020, veresen', 03). [In Ukrainian]
7. Pashaver, O., Verhovodova, L., Ageeva, K. (2006). *Privatizaciia ta reprivatizaciia v Ukrainy pisla "pomaranchevoi" revoljucii* [Privatization and reprivatization in Ukraine after the "orange" revolution]. Kiyv: "Milenium".[in Ukrainian].
8. Reprivatizacija "Krivorozhstali" i "Ukrtelekoma" budet vygljadet' kak ochen' skvernyj signal dlja investorov [Re-privatization of Kryvorizhstal and Ukrtelecom will look like a very bad signal for investors]. *Gordon.jua.* <https://gordonua.com/news/money/reprivatizaciya-krivorozhstali-i-ukrtelekoma-budet-vyglyadet-kak-ochen-skvernyy-signal-dlya-investorov-smi-1339154.html>. (2020, September, 03).[in Ukrainian].
9. Reprivatizaciya "Privatbanku": Khto iz nardepiv vid Harkivshhini stav na bik Kolomoiskogo [Reprivatizacia "Privatbank": Chto iz nardepiv vid Harkivshhini stav na bik Kolomoisky]. *DepoKharkiv.* <https://kh.depo.ua/ukr/kh/reprivatizatsiya-privatbanku-khto-iz-nardepiv-vid-kharkivshchini-stav-na-bik-kolomoyskogo-202003311141170>. (2020, September, 05) [in Ukrainian].
10. Reprivatizaciya PrivatBanku: yaki e ryziky dlia klientiv [Privatization of Privatbank: what are the risks for customers]. *Today.ua.* <https://today.ua/reprivatizatsiya-privatbanku-yaki-ye-riziki-dlya-miljoniv-kliyentiv/> (2020, September, 05) [in Ukrainian].
11. Shemshuchenko, Ju. (1999). *Yuridichna encyklopediya* [Legal encyclopedia]. *In 6 vol*. Kyiv: «Ukrainska enciklopediya». [in Ukrainian].
12. Spasibo-Fateeva, I. (2002). Problemni aspekty nacionalizacii [Problematic aspects of nationalization]. *Prioritety* [Priorities], *no. 4.* <http://www.ucipr.kiev.ua> (2020, September, 04) [in Ukrainian].
13. Bilik, Yu. (2017). Reiderstvo «v zakoni» po-novomu [Raiding "in law" in a new way]. *Liga. Blogi.* <https://blog.liga.net/user/yubilyik/article/26827> (2020, September, 04) [in Ukrainian].
14. Pogribniy, D. (2008). *Korporatyvni prava derzhavi: ponjattia, pidstavy vynyknennia, mechanizm realizacii* [Corporate rights of the state: concepts, bases of origin, mechanism of realization]. Kharkiv. [in Ukrainian].
15. Gruzinova, L., Penkivskiy, V. (1996). *Deyaki pitannja rozvitku institutu vlasnosti i nacionalizacija v aspekti socialno-ekonomichnykh problem. Koncepciya rozvytku zakonodavstva Ukrainy* [Some issues of development of the institute of property and nationalization in terms of socio-economic problems. Koncepciya rozvytku legislation of Ukraine]. Kyiv: Institut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. [in Ukrainian].
16. Klimenko, O. (2013). Problemy pravovoi neviznachenosti ta kvalifikacii poniat «reprivatizaciya» i «deprivatizaciya» [The problem of legal uncertainty and qualification of the concepts "reprivatization" and "deprivatization"]. *Biuleten Ministerstva yustitsii Ukrainy* [Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine], *no. 9,* 67-72. [in Ukrainian].
17. Alekseev, I., Pozniakova, O. (2005). Kategorii i protsesy transformacii vlasnosti v Ukraini [Categories and processes of property transformation in Ukraine]. *Visnyk Nacionalnogo universitetu "Lvivska politekhnika*" [Bulletin of the National University "Lviv Polytechnic"], *no. 533,* 12-17. [in Ukrainian].

[1] Кравец, Р. (2018). Обзор практики ВС от Ростислава Кравца, опубликованной с 18 по 30 июня 2018 года (часть вторая). *Протокол: юридичний інтернет-ресурс.* <http://protokol.com.ua/ru/obzor_praktiki_vs_ot_rostislava_kravtsa_opublikovannoy_s_18_po_30_iyunya_2018_goda_(chast_vtoraya)/?utm_source=newsletter&utm_medium=email> (2020, вересень, 03).

18. Repryvatizaciya "Dniproavia": Verkhovniy Sud zapustiv pozov FDMU po novomu kolu [Privatization of Dniproavia: Supreme Court launches SPFU lawsuit in a new circle]. *Finbalance.* <http://finbalance.com.ua/news/Reprivatizatsiya-Dniproavia-Verkhovniy-Sud-zapustiv-pozov-Fondu-derzhmayna-po-novomu-kolu>. (2020, September, 04). [in Ukrainian].
19. Kravets, R. (2018). Obzor praktiki VS ot Rostislava Kravca, opublikovannoj s 18 po 30 ijunja 2018 goda (chast' vtoraja) [An overview of VS practice by Rostislav Kravets, published from 18 to 30 June 2018 (part two)]. *Protokol: juridichnij internet-resurs* [Protocol: legal Internet resource]. <http://protokol.com.ua/ru/obzor_praktiki_vs_ot_rostislava_kravtsa_opublikovannoy_s_18_po_30_iyunya_2018_goda_(chast_vtoraya)/?utm_source=newsletter&utm_medium=email> (2020, September, 03) [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.11

Tetiana Matselyk, ScD in Law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-0354-4663
Anton Livak
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1950-1609
University of State Fiscal Service of Ukraine, Irpin

TAXATION OF AGRICULTURAL LAND AS A MEANS OF ADMINISTRATING THE TAX BURDEN FOR AGRICULTURAL ENTERPRISES

The purpose is to determine the impact of agricultural land on the tax burden of agricultural enterprises in Ukraine. To achieve the goal of the study, a set of general scientific and special methods of cognition of socio-legal and economic phenomena was used.
The analysis and generalization of taxation of agrarian enterprises are carried out. As a result, it was determined that most agricultural enterprises have chosen a simplified system of taxation of accounting and reporting.
As a result of the conducted research, for the first time, it was determined which methods of administration of the tax burden of agricultural enterprises are used by public authorities and what are the consequences of such administration for agrarian business in Ukraine and budgets of different levels.
These studies provide insight into the results of the influence of public authorities on the tax administration of the tax burden of agricultural enterprises on various entities. In order to understand the effectiveness of tax administration, we provided a subjective assessment of the studied methods of tax administration in the agricultural sector and compared them with the methods of taxation of the agricultural sector in Poland.
Keywords: agricultural land, normative monetary valuation, tax burden, simplified tax system, agrarian business in Ukraine.

Introduction and review of literature. The tax system of Ukraine has certain specifics for agricultural producers, which activities depend on the use of agricultural land. In most cases, the tax burden in the agricultural sector is in some way related to agricultural land. Therefore, in our opinion, it is necessary to investigate how the administration of taxation of agricultural enterprises, in which the tax burden depends on the use of agricultural land. The consequences of such administration in terms of the tax burden for the agricultural sector should be reflected separately. Most agricultural enterprises have chosen a simplified system of taxation of accounting and reporting. Such a system for agricultural enterprises is a focus of the tax burden on the use of agricultural land by the enterprise, rather than on the company's profits. Therefore, the amount of tax burden depends on the amount of land and its individual characteristics (area, location, type of land, etc.). At the same time, the state administers the tax burden for agricultural enterprises in two ways. Typically, these ways are carried out through manipulation of the object of taxation (land) or with the rates of the single tax. At the same time, the legislator in the period from 2014 to 2017 formed a tendency to increase the tax burden on agricultural enterprises. This increase was due to the annual increase in tax rates in relation to the regulatory monetary valuation of land. However, starting from the end of 2018, the procedure for land valuation was updated, which led mainly to a "lowering" of the tax base – the normative monetary valuation. However, such a decrease occurred only in a number of oblasts, given the peculiarities of agricultural land plots in different regions. Therefore, we consider it appropriate to investigate how the administration of the tax burden has affected agricultural enterprises in recent years.

The purpose of the article. The works of V. Zhmudinsky, I. Shepel, A. Naida, A. Dyakova, M. Demyanenko, L. Tulush, Y. Lupenko, N. Malinina, O. Nepochatenko are devoted to the study of patterns of taxation of agricultural enterprises.

Scientists O. Vasylyk, D. Dema, P. Laiko, A. Sokolovska, V. Fedosov, V. Rud, A. Kyrychenko, S. Osadchyi dealt with the problems of taxation of agricultural enterprises. However, none of these scientists conducted a study of changes in the tax burden of agricultural enterprises due to the impact of taxation of agricultural land. This issue has arisen as a result of recent changes in tax legislation. Such changes force the state to reconsider tax policy, and agricultural enterprises to search for ways to reduce the tax burden.

Results and discussions. Today Ukraine has the status of an agro-industrial country. It accounts for the largest share of agricultural production in Europe. And this situation is explained by the presence of the following factors.

As of January 1, 2017, Ukraine's land fund is 60.3 million hectares, or about 6 percent of Europe's territory. Agricultural land accounts for about 19 percent of European land, including arable land – about 27 percent. The indicator of the area of agricultural lands per capita is the highest among European countries and is 0.9 hectares, including 0.7 hectares of arable land (the average of European countries is 0.44 and 0.25 hectares, respectively). At the same time, the area of agricultural land is 42.7 million hectares, or 70 percent of the total area of the country, and the area of arable land – 32.5 million hectares, or 78.4 percent of all agricultural land[1].

Therefore, we can conclude that agricultural lands occupy one of the most important places in the value system of the state and are a national treasure. This is confirmed by the provisions of the Constitution of Ukraine, where land is defined as the main national wealth, which is under special protection of the state, and land ownership is guaranteed[2]. According to Article 206 of the Land Code of Ukraine, land use in Ukraine is paid, and the object of payment for land is a land plot[3] . In turn, the payment for land is a mandatory payment as part of the property tax, which is collected in the form of land tax and rent for land of state and municipal ownership[4].

Thus, the use of land involves the fulfillment of certain financial obligations, in particular, to conduct a correct and timely reflection of land transactions and, as a consequence, to carry out full and timely accrual and payment of relevant taxes. In today's practice of taxation of agricultural land is characterized by the functioning of special tax instruments and the existence of special tax regimes that simplify tax procedures and stimulate the development of agricultural activities[5].

At present, the prevailing opinion is that in order to create a favorable investment climate in Ukraine, it is important to keep the existing tax benefits and special tax regimes for agricultural enterprises. This is a topical issue, which is often discussed in the state in today's conditions[6].

The provisions of the Tax Code of Ukraine define a special tax regime as a system of measures that establishes a special procedure for taxation of certain categories of economic entities. The special tax regime, as a rule, has a special procedure for determining the elements of the tax and fee, exemption from paying certain taxes and fees.

A special tax regime used in the taxation of agricultural enterprises is a simplified system of taxation, accounting and reporting, ie the acquisition by such entities of the status of a single taxpayer of the fourth group (until January 1, 2015 such producers were considered payers of a fixed agricultural tax)[7].

The object of taxation in agriculture, as well as the subject, is also specific, especially when it comes to the introduction of a special tax regime. Historically, the main means of production in agriculture is land.

---

[1] *Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: розпорядження 2017* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF.> (2020, June, 01).

[2] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-портал Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4208#n4208.> (2020, June, 01).

[3] *Земельний кодекс України 2001* (Верховна Рада України) *Офіційний сайт Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[4] *Податковий кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[5] Жидяк, О. (2013). Вдосконалення системи оподаткування підприємницьких структур аграрної сфери. *Ефективна економіка, 6.* <http://www.economy.nayka.com.ua.> (2020, June, 01).

[6] Жмудінський, В. (2017). Вдосконалення механізму справляння єдиного податку четвертої групи у процесі здійснення реорганізації сільськогосподарських підприємств. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 1, 2.* <http://apnl.dnu.in.ua/1_2_2017/28.pdf.> (2020, June, 01).

[7] Жмудінський, В. (2017). Вдосконалення механізму справляння єдиного податку четвертої групи у процесі здійснення реорганізації сільськогосподарських підприємств. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції, 1, 2.* <http://apnl.dnu.in.ua/1_2_2017/28.pdf.> (2020, June, 01).

This circumstance creates certain fundamental conditions for determining the object of taxation of the industry. In fact, we can distinguish three objects of direct taxation, which were introduced at different stages in agriculture: land, income and income. Each of the objects in the in-depth sense is a complex economic indicator – the result or process (component) on which depends the end result of economic structures.

However, agricultural land as an object of taxation is the most profitable due to the attractiveness of the simplified taxation system for farmers compared to the general taxation system. In view of this, the introduction of the object of taxation for agriculture within the special tax regimes should not be fixed, but differentiated, which is the case in the case of the fourth group of the single tax.

In the case of the general system of taxation, the tax burden will be focused on two objects of taxation: the profit of the agricultural enterprise and agricultural land. That is, an agricultural enterprise in the general system of taxation will have "double taxation" in comparison with enterprises in the simplified system of taxation, which will be justified below.

Payers of the single tax of the fourth group may be agricultural enterprises of various organizational and legal forms, farms and other farms engaged in the cultivation, production, processing and marketing of agricultural products, in which the amount received from the sale of agricultural products and products of its processing previous reporting (tax) year, exceeds 75% of total income[1].

In general, companies that intend to become payers of the single tax of the fourth group must meet the following criteria:

1. The existing status of an agricultural producer;
2. Compliance with the share of agricultural production in the amount of 75 percent;
3. Presence in ownership or use of agricultural lands.

That is, the provisions of the Tax Code of Ukraine establish certain criteria for the possibility of choosing an agricultural enterprise simplified system of taxation of accounting and reporting. These criteria make it possible to avoid abuses by unscrupulous taxpayers, who in order to reduce the tax burden are trying to register as a single taxpayer of the fourth group. In turn, to choose a common system of taxation does not need to meet certain criteria. To do this, the company only needs to be registered with regulatory authorities.

The share of agricultural production is the share of income of agricultural producers received from the sale of agricultural products of own production and products of its processing in the total amount of its income, which is taken into account when determining the right of such a producer to register as a taxpayer.

The object of taxation for single taxpayers of the fourth group is the area of agricultural land (arable land, hayfields, pastures and perennials), which is owned or used by an agricultural enterprise, including on lease. In turn, the tax base is the normative monetary assessment of one hectare of agricultural land (arable land, hayfields, pastures and perennials) taking into account the indexation coefficient[2].

The normative monetary valuation of land plots is the capitalized rental income from the land plot, determined according to the established and approved norms. The size of the normative monetary valuation of each land plot is different and depends on many factors: the location of the plot, its area, soil composition and land category[3].

For single tax payers of the fourth group, the size of tax rates per hectare of agricultural land depends on the category (type) of land, their location. For example, for most agricultural lands, such as arable land, hayfields and pastures, this rate is 0.95 of the normative monetary value of the land.

That is, agricultural land is the basis of taxation of agricultural enterprises, which, in most cases, are taxpayers of the fourth group of the simplified taxation system. Such taxation is differentiated. The more agrarian enterprise uses or owns land, the more single tax is paid to the relevant local budget.

At the same time, being on the simplified taxation system, agricultural enterprises do not pay taxes on their profits, and all the tax burden is concentrated on the amount of agricultural land used by the enterprise. This is one of the advantages of a simplified taxation system. After all, being on the general system of taxation, the tax burden of the agricultural enterprise is concentrated on its profit. In general, the payment of a single tax exempts business entities that are part of the fourth group of taxpayers from the accrual and payment of such taxes and fees, in particular:

- corporate income tax;

[1] *Податковий кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний веб-портал Верховної ради України* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[2] *Податковий кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[3] *Закон про оцінку земель 2003* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15.> (2020, June, 01).

➢ property tax (in part of the land tax), except for the land tax for land plots that are not used by the payers of the single tax of the fourth group for agricultural production;

➢ rent for special water use by single tax payers of the fourth group.

Agricultural enterprises that are in the general system of taxation are deprived of such privileges and are forced to pay not only corporate income tax, but also land tax on agricultural land that they rent. After all, being on the general system of taxation, when renting land, any company pays land tax instead of the owner of such land[1].

And this is one of the most important arguments in choosing an agricultural system of taxation. After all, the payer of the uniform tax of the fourth group pays only the uniform tax which size depends, including on the area of the leased earth. Whereas, the representative of the general system of taxation pays twice: the corporate income tax, where the object of taxation is the profit of the agricultural enterprise and the land tax, where the object is, again, the area of land leased by the enterprise. Therefore, it is obvious that for an agricultural enterprise in the general system of taxation the tax burden is focused on both the profit and the amount of leased land, in contrast to the single tax payers of the fourth group.

Payment of the single tax of the fourth group is carried out quarterly in the established percentage on the basis of the tax declaration which is submitted to controlling body on a location of the land plot and a location of such payer. Interestingly, the single tax payment schedule is adapted for agricultural production. The single tax is paid quarterly in the following amounts: in the first quarter – 10 percent; in the second quarter – 10 percent; in the third quarter – 50 percent; .in the fourth quarter – 30 percent[2].

That is, the legislator reduced the tax burden for agricultural enterprises in the first two quarters, when such an enterprise spends the largest amount of money on sowing campaigns (purchase of seeds, fertilizers, plant protection products, fuel, agricultural work). Furthermore, the main tax burden is concentrated on the last two quarters of the reporting period, when the agricultural enterprise has already mainly harvested and sold agricultural products, as a result of which the enterprise has sufficient funds to pay taxes.

Agricultural enterprises in the general system of taxation, as payers of income tax have an annual tax period and can choose the annual tax period, which begins on July 1 of the previous reporting year and ends on June 30 of the current reporting year[3].

Thus, the analyzed special tax regime is an incentive factor for agricultural enterprises, through which such businesses receive significant tax benefits. The attractiveness of this tax regime is confirmed by the fact that the vast majority of enterprises engaged in crop production are on a simplified system of taxation.

At the same time, every year domestic legislators increase the tax burden for farmers by raising single tax rates. In this case, this way of increasing revenues to local budgets is obvious and simple. After all, when it comes to local budgets in areas that, apart from agricultural producers, there are no representatives of other industries and businesses, agricultural enterprises are the main fillers of local budgets. In our opinion, the increase in single tax rates for taxpayers of the fourth group of the simplified taxation system in recent years is one of the measures taken to support decentralization reform. After all, in the united territorial communities, where agricultural lands are leased, the local budget can be formed at the expense of agricultural enterprises.

Thus, Shevel I. conducted a study of increasing the tax burden on farmers for 2014 – 2016, including for the period of a fixed agricultural tax, which is not much different from the system of accounting and accrual of a single tax for taxpayers of the fourth group. According to his calculations, rates increased 5.4 times during this period. The calculations indicate a significant change in the tax burden per 1 hectares of agricultural land[4].

And this despite the fact that at the time of the above calculations, the basic rate of the single tax for arable land, hayfields and pastures was 0.81. However, currently the single tax rate for similar lands is 0.95. That is, since the calculations by Shevel I. tax burden for farmers who are payers of the fourth group of the single tax, again increased. That is, the trend of increasing the tax burden for farmers in 2017 remained.

---

[1] *Податковий кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[2] *Податковий кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[3] *Податковий кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України.* <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01).

[4] Шепель, І. (2017). Оподаткування сільськогосподарських товаровиробників в умовах податкових змін. *Облік, аналіз, аудит і оподаткування в умовах глобалізації економіки*: тези доповідей І Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 366-369.

It can be concluded that this is the way to increase the tax burden for farmers, due to the inability to tax the profits of farmers who are payers of the single tax of the fourth group. It should be noted that since 2017, the single tax rate has not increased, which indicates a certain stability of tax legislation in this area for farmers.

Unequivocally, it should be concluded that this option of increasing tax revenues from the agricultural sector is better than the option of abolishing the simplified taxation system for farmers in general. However, the increase in tax rates for the fourth group of the single tax is not the only factor in increasing the tax burden on each land plot.

As noted earlier, the size of the single tax depends on the value of the normative monetary valuation of each land plot. After all, the single tax rate is applied to the normative monetary valuation of the land.

According to the Methodology of monetary valuation of lands of settlements, the cost of 1 hectare of arable land in the region as of 01.07.1995 averaged 3576 UAH. Over the past 10 years, taking into account the indexation, the regulatory monetary value of 1 hectare of arable land has increased 7 times. After all, since 1995, the indexation coefficient of the normative monetary valuation has mostly been more than 1, which has led to an increase in the normative monetary valuation of land plots, including agricultural land[1].

Thus, the tax burden for agricultural enterprises is constantly increasing, both by increasing the tax rates of the single tax and by increasing the “value” of land in the form of increasing the size of the normative monetary valuation of all land. This confirms our general thesis that agricultural land is a fundamental object in terms of taxation of agricultural enterprises.

However, to date, the situation with the definition of normative monetary valuation of agricultural land has changed significantly, which was not taken into account by scientists when studying the legal aspects of taxation of agricultural land and agricultural enterprises.

Thus, by order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine №552 dated 16.11.2018 approved technical documentation on the national (all-Ukrainian) normative monetary valuation of agricultural land. This led to the fact that on January 1, 2019, the order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine №605 of December 18, 2018 (hereinafter – the Order) came into force. He approved the normative monetary valuation of a unit of arable land area per 1 hectare (as of January 1, 2018).

According to Leonid Tulush, Head of the Financial and Credit and Tax Policy Department of the National Research Center "Institute of Agrarian Economics", the introduction of a new normative monetary valuation of agricultural land from January 1 this year will reduce the revenues of budgets of different levels. in rural areas. According to scientists, the level of budget losses from the implementation of this innovation this year may exceed UAH 2 billion. According to him, due to the introduction of a new approach to the valuation of agricultural land for taxation purposes, in general in Ukraine, the normative monetary valuation decreased by almost 11% compared to 2018[2].

It should be understood that a reduction in the size of the regulatory monetary valuation of agricultural land will lead to a reduction in the appropriate share of the level of rent. This, in turn, will reduce budget revenues at various levels in the form of personal income tax, which is paid from the rent received by the owners of agricultural land.

Also, the reduction of the size of the normative monetary assessment will lead to a decrease in tax revenues to the budgets of local governments. And the reduction of these volumes concerns a number of taxes. First, in accordance with the provisions of the Tax Code of Ukraine, local governments make decisions on changing the size of local tax rates – especially for land tax. Secondly, as a result of the application of the new normative monetary valuation of agricultural lands, there will be a decrease in revenues from: – land tax and rent for state and communal lands; single tax of the fourth group – if the taxpayers have indicated in the relevant declarations a new regulatory monetary assessment.

Such a tax system of the agricultural sector in Ukraine is not special. Thus, Poland and Ukraine have similar directions of tax policy in the agricultural sector. Agriculture in these countries occupies one of the main areas of the economy, so we consider it appropriate to compare the methods of tax policy of these countries in the agricultural sector.

It should be understood that in Poland agriculture is dominated by farming (family) organizational and legal form of management. In addition, these farms have small plots of land, so that 56% of farmers use plots

[1] Найда, А., Д’якова, А. (2017). Оподаткування сільськогосподарських товаровиробників: проблеми та перспективи. <http://lib.osau.edu.ua/jspui/handle/123456789/1696> (2020, June, 01).

[2] Tulush, L. (2019). Due to the introduction of a new normative monetary valuation of land, local budgets may lose more than UAH 2 billion. <https://agropolit.com/news/11907-cherez-zaprovadjennya-novoyi-normativnoyi-groshovoyi-otsinki-zemel-mistsevi-byudjeti-mojut-vtratiti-bilshe-2-mlrd-grn>.

from 1 to 5 hectares, and the average size of the farm is 9.50 hectares against the average size of the Ukrainian agricultural enterprise 503 hectares. Under Polish law, a farm is considered to be agricultural land, including forest land, own or leased, with an area of at least 1 ha, buildings and their parts, equipment and inventory, if they are an organized economic unit and used for agricultural production[1].

Polish agricultural enterprises enjoy mainly preferential taxation. As in Ukraine, the agricultural tax replaces the income tax, the amount of which depends on the average income of the land according to estimates of the type, quality and location of the land, and not on the actual income. The so-called agricultural tax applies to agricultural land that has its own classification. The subjects of taxation are individuals and legal entities engaged in agricultural activities. The tax base is the number of hectares of land, taking into account the coefficient, which is calculated according to a certain class of agricultural land[2].

The agricultural tax in the Polish tax system has some advantages over the fourth group of the single tax. Thus, the amount of tax in Poland changes every year along with changes in the price of rye in the agricultural market. That is, the tax burden on agricultural enterprises can both increase and decrease. In addition, the wording of the tax takes into account the economic condition of the relevant territorial unit to which the land – the object of taxation. Thus, the principle of fiscal sufficiency is fulfilled, according to which impoverished regions receive more tax revenues to the local budget compared to economically developed regions[3].

Therefore, it can be argued that despite the large difference between agricultural enterprises in Ukraine and Poland, the tax system for farmers has many common features. If the elements of taxation of agricultural enterprises are identical, then the methods of applying such a preferential taxation system are different. In Poland, the taxation of the agricultural sector is more flexible, which is manifested in the ability to take into account the conditions of agricultural production in different territorial units and take into account the conditions of the relevant market. In Ukraine, such flexibility is manifested only in the assessment of land, which affects the tax base. After all, land valuations in each region differ, and therefore agricultural enterprises in different regions will have different tax burdens.

Conclusions. According to our research, we can safely say that most agricultural enterprises choose a simplified system of taxation of their activities, guided by the clear advantages of such a system. Such advantages include, first of all, less tax burden, because in the general system the company pays both corporate income tax and land tax on the land it leases. Secondly, the period of payment of the single tax is better adapted to the seasonal nature of agricultural production – the greatest tax burden is concentrated on the period when the company has funds due to the sale of agricultural products.

As a result of the study, it can be concluded that the state, on the one hand, administers the tax burden of agricultural enterprises by changing the tax rates of the single tax for agricultural enterprises. Such administration obviously leads to an increase in the tax burden for agricultural enterprises and an increase in revenues to the budgets of various levels, primarily to local budgets.

On the other hand, the administration of the tax burden (possibly unintentionally) is carried out by changing the legislation on the valuation of agricultural land. After all, the normative monetary valuation of land is the basis of taxation for land tax, single tax and the main for the calculation of rent. In this case, recent changes in legislation in this area have led to a decrease in the regulatory monetary valuation of agricultural land in most regions of Ukraine. This will definitely lead to a reduction in the tax burden for agricultural enterprises in the future and a reduction in budget revenues at various levels.

References:

1. *Rozporiadzhennia pro Deiaki pytannia udoskonalennia upravlinnia v sferi vykorystannia ta okhorony zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti ta rozporiadzhennia nymy 2017* [Resolution on Strategy for improving a management mechanism in the field of use and protection of agricultural land of state ownership and its disposal] (Cabinet of Ministers of Ukraine). *Ofitsiinyi sait Kabinetu Ministriv Ukrainy* [Official website Cabinet of Ministers of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>. (2020, June, 01). [in Ukrainian].

[1] Пилипчук, В.П., Івасько, І.М. (2013). Становлення та застосування прибуткового оподаткування у галузі сільського господарства в країнах ЄС. *Інноваційна економіка*, *5*, 237-242.

[2] Пилипчук, В.П., Івасько, І.М. (2013). Становлення та застосування прибуткового оподаткування у галузі сільського господарства в країнах ЄС. *Інноваційна економіка*, *5*, 237-242.

[3] Пилипчук, В.П., Івасько, І.М. (2013). Становлення та застосування прибуткового оподаткування у галузі сільського господарства в країнах ЄС. *Інноваційна економіка*, *5*, 237-242.

2. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [Constitution of Ukraine 1996] (Verkhovna rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi rady Ukrainy* [Official website Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4208#n4208>. (2020, June, 01). [in Ukrainian].
3. *Zemelnyi kodeks Ukrainy 2001* [Land Code of Ukraine 2001] (Verkhovna rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi rady Ukrainy* [Official website Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01). [in Ukrainian].
4. *Podatkovyi kodeks Ukrainy 2010* [Tax Code of Ukraine 2010] (Verkhovna rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi rady Ukrainy* [Official website Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/paran1847> (2020, June, 01). [in Ukrainian].
5. Zhydiak, O. (2013). Vdoskonalennia systemy opodatkuvannia pidpryiemnytskykh struktur ahrarnoi sfery [Perfection of system taxation enterprise structures of agrarian sphere]. *Efektyvna ekonomika* [Efficient economy], *no. 6.* <http://www.economy.nayka.com.ua>. (2020, June, 01) [in Ukrainian].
6. Zhmudinskyi, V. (2017). Vdoskonalennia mekhanizmu spravliannia yedynoho podatku chetvertoi hrupy u protsesi zdiisnennia reorhanizatsii silskohospodarskykh pidpryiemstv [Improving the mechanism of collecting the single tax of the fourth group in the process of reorganization of agricultural enterprises]. *Aktualni problemy vitchyznianoi yurysprudentsii* [Actual problems of domestic jurisprudence], *no 1 (2).* <http://apnl.dnu.in.ua/1_2_2017/28.pdf.> (2020, June, 01). [in Ukrainian].
7. *Zakon pro otsinku zemel 2003* [Land Valuation Act 2003] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi rady Ukrainy* [Official website Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-15.> (2020, June, 01). [in Ukrainian].
8. Shepel, I. (2017). Opodatkuvannia silskohospodarskykh tovarovyrobnykiv v umovakh podatkovykh zmin [Taxation of agricultural producers in terms of tax changes]. *Oblik, analiz, audyt i opodatkuvannia v umovakh hlobalizatsii ekonomiky:* tezy dopovidei I Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi internet-konferentsii [Accounting, analysis, audit and taxation in the context of economic globalization: I International scientific-practical Internet conference]. Uzhhorod, Ukraine, 366-369 [in Ukrainian].
9. Naida, A., Diakova, A. (2017). *Opodatkuvannia silskohospodarskykh tovarovyrobnykiv: problemy ta perspektyvy* [Taxation of agricultural producers: problems and prospects]. *Odeskyi derzhavnyi ahrarnyi universytet* [Odessa State Agrarian University]. <http://lib.osau.edu.ua/jspui/handle/123456789/1696> (2020, June, 01) [in Ukrainian].
10. Tulush, L. (2019). Cherez zaprovadzhennia novoi normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel mistsevi biudzhety mozhut vtratyty ponad 2 mlrd hrn. [Due to the introduction of a new normative monetary valuation of land, local budgets may lose more than UAH 2 billion]. *AgroPolit.com.* <https://agropolit.com/news/11907-cherez-zaprovadjennya-novoyi-normativnoyi-groshovoyi-otsinki-zemel-mistsevi-byudjeti-mojut-vtratiti-bilshe-2-mlrd-grn> (2020, June, 01) [in Ukrainian].
11. Pylypchuk, V.P., Ivasko, I.M. (2013). Stanovlennia ta zastosuvannia prybutkovoho opodatkuvannia u haluzi silskoho hospodarstva v krainakh YeS [Formation and application of income tax in the field of agriculture in the EU. All-Ukrainian research and production journal «Innovative Economy»]. *Innovatsiina ekonomika* [Innovative economy], *no. 5,* 237-242.

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.12

Ievgen Romanenko
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-4115-173X
V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv

LEGAL REGULATION OF PROGRAM BUDGETING IN UKRAINE: ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT

Євген Романенко
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України, м. Київ

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОГРАМНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

The article studies the issues of legal support of the use of public finances on the basis of program budgeting of state needs and focuses on its implementation in the field of scientific and scientific-technical activity. The key aspects of the necessary legal framework for this purpose are analyzed, in particular in the parts of application of the program-target method and the state target programs connected with its involvement. The need for measures to improve such legal support has been highlighted. The approaches to this issue in Ukraine and in other countries are compared and the experience of cooperation of its institutions with European partners is generalized. Taking into account the results of the analysis, the ways to normative-legal regulation of some aspects of program budgeting of scientific and scientific-technical activity in Ukraine are outlined.
Keywords: budget sphere, legal support, program-target method, state target program, program budgeting, development of legal regulation, international cooperation.

Постановка проблеми. В багатьох країнах, що нині характеризуються розвиненою економікою, в останні десятиліття відбувалося впровадження програмного бюджетування для забезпечення ефективного використання публічних фінансів, при цьому із залученням програмно-цільового методу в розробку і реалізацію наукових і науково-технічних програм, що сприяє, зокрема, досягненню очікуваних результатів, пов'язують значною мірою здобутки таких країн у інноваційному розвитку[1]. В Україні, що є країною з перехідною економікою, у цей час були розроблені і прийняті документи, які на законодавчому рівні регламентували використання у бюджетному процесі програмно-цільового методу, наприклад, Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми»[2], Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI[3]. Отримала розвитку взаємодія з європейськими партнерами у галузі науки й технологій, що закріпила «Угода між Україною та Європейським Співтовариством про наукове і технологічне співробітництво», прийнята 04 липня 2002 р. і ратифікована Законом України №368-IV від 25 грудня 2002 р., мета якої, означена у Статті 1 названого документу, передбачає спільну діяльність сторін

[1] Стефанин, А.Л. (2008). Мировой опыт применения програмно-целевого подхода в научно-технической сфере. *Новости науки и технологий, 3(9).* <http://belisa.org.by/ru/izd/stnewsmag/3_2008/art9_9_2008.html> (2020, серпень, 08); Jonkers, K., Zacharewicz, T. (2016). *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <doi:10.2791/70120https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101043/kj1a27837enn.pdf> (2020, серпень, 08).
[2] *Закон про державні цільові програми 2004* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (2020, серпень, 08).
[3] *Бюджетний кодекс України 2010* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (2020, серпень, 08).

в напрямках заохочення і розвитку науково-технічних досліджень та розробок, виходячи із взаємної зацікавленості в них сторін[1]. Була ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», яка, зокрема, Статтею 347 закріпила співробітництво сторін у сфері бюджетної політики, націлене на посилення ефективності використання можливостей програмно-цільових підходів у бюджетному процесі, у забезпеченні об'єктивізації аналізу стану виконання бюджетних програм, Статтею 375 – у сфері науки та технологій, орієнтоване на сприяння входженню України до Європейського дослідницького простору, її просуванню у напрямку прийнятих в Європейському Союзі положень політики та права, а Статтею 376 –орієнтоване на обмін досвідом у сфері управління науково-дослідними установами[2]. Зважаючи на згадане вище, особливої актуальності набуває питання стосовно розвитку правових засад використання програмно-цільового методу в бюджетній сфері для забезпечення наукової та науково-технічної діяльності в Україні в умовах її європейської інтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Організаційно-правові питання пов'язані з підготовкою і впровадженням державних цільових програм, в основі чого лежить програмно-цільовий метод, обговорювали Б.В. Бабін, В.О. Кроленко, А.Г. Чубенко, Д.М. Павлов, О.І. Деревчук, Ю.І. Пивовар; до проблемних аспектів законодавчого регулювання формування та реалізації державних цільових наукових і науково-технічних програм привертали увагу О.С. Попович, Ю.Ф. Шкворець; законодавчі основи в сфері науково-технічної політики у країнах з розвиненою економікою аналізували О.А. Гончаренко, О.В. Каплинський, В.П. Соловйов; на підходах до розвитку механізмів фінансування науки з урахуванням зарубіжного досвіду акцентували увагу Т.І. Єфименко, К.В. Павлюк, Я.В. Петраков, А.М. Соколовська; на використанні програмно-цільового методу для фінансування закладів вищої освіти в Україні, наукова діяльність в яких закріплена законодавством, наголошував О.М. Тимченко.

Мета статті. Виходячи з наведеного вище метою даної роботи став аналіз сучасного стану розвитку нормативно-правового забезпечення програмного бюджетування в Україні на прикладі такого в науковій та науково-технічній сфері в умовах поглиблення міжнародної співпраці.

Виклад основного матеріалу.

На сучасному етапі державотворення правові засади бюджетного фінансування наукових досліджень і розробок знайшли відображення в Законі України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII «Про наукову та науково-технічну діяльність», в якому звернемо увагу на такі положення: 1) частиною першою Статті 56 державні цільові наукові та науково-технічні програми визначено як важливі інструменти з вирішення актуальних для держави проблем й забезпечення розвитку пріоритетних напрямків науки й техніки, а частиною другою Статті 56 означено формування і виконання таких програм відповідно до раніше прийнятого Закону України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми»; 2) серед повноважень Кабінету Міністрів України пунктом 4 частини першої Статті 41 визначено забезпечення розробки та реалізації державних цільових наукових і науково-технічних програм, а пунктом 5 – визначено їх затвердження відповідно до компетенції цього органу; у той же час для інших центральних органів виконавчої влади в межах їх повноважень пунктом 3 частини першої Статті 43 закріплено участь у встановленні пріоритетів для розвитку в державі науки і техніки й відповідних державних цільових наукових та науково-технічних програм, у визначенні державного замовлення в сфері наукової і науково-технічної діяльності; нарешті, місцевим органам виконавчої влади пунктом 1 частини першої Статті 44 передбачено згідно їх компетенції забезпечення реалізації державних наукових та науково-технічних програм; 3) порядок бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності включає використання коштів загального фонду державного бюджету у двох напрямках: по перше, як вказано у пункті 1 частини третьої Статті 48, на забезпечення основної діяльності державних наукових установ, що підлягають фінансуванню коштами державного бюджету, а також наукових досліджень в закладах вищої освіти (університетах, академіях, інститутах); по-друге, як позначено у пункті 2 частини третьої Статті 48,

[1] *Угода між Україною та Європейським співтовариством про наукове і технологічне співробітництво 2002* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_194#top> (2020, серпень, 08).

[2] *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820> (2020, серпень, 08).

на забезпечення визначених на конкурсних засадах наукових і науково-технічних програм й проектів, а також грантів[1].

Згідно висновку ініційованого у 2016 році Міністерством освіти і науки України незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України (*Peer Review,* 2017) фундаментальні наукові дослідження розвиваються в основному в Національній академії наук України і їй виділяється близько 50 % коштів, передбачених в щорічному Державному бюджеті на сферу науки і технологій, а національним галузевим академіям наук разом – 25 %[2]. У звязку з наведеним підкреслимо, що в Законі України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII «Про наукову та науково-технічну діяльність» Статтею 17 Національну академію наук України визначено як вищу в державі наукову самоврядну організацію і наголошено, зокрема, на її заснуванні на державній власності, на її статусі державної організації, створеної як неприбуткова державна бюджетна установа, на забезпеченні її діяльності коштами, що визначаються у Державному бюджеті кожного року окремим рядком, на її статусі головного розпорядника бюджетних коштів[3]. З часу заснування Академії виділяються два рівні нормативно-правового регулювання її особливого статусу (Нагребельний, 2013), а саме: 1) загальнодержавний, в основі якого лежать, зокрема, закони, укази Президента держави, урядові постанови й розпорядження; 2) внутрішньоакадемічний, в основі якого знаходяться такі нормативні документи Академії як її Статут, рішення її Загальних зборів (найвищого органу самоврядування), постанови й розпорядження її Президії[4].

Статут Національної академії наук України (нова редакція), ухвалений її найвищим органом самоврядування – Загальними зборами Національної академії наук України (постанова від 14 квітня 2016 р. № 2) і зареєстрований у Міністерстві юстиції України (наказ № 2331/5 від 27 липня 2016 р.), серед сфер діяльності Національної академії наук України (далі – НАН України), що фінансуються коштами державного бюджету, визначає такі як, наприклад, формування програмно-цільової та конкурсної тематики наукових досліджень, проведення відбору наукових і науково-технічних проектів на конкурсних засадах, участь у підготовці та виконанні державних цільових програм, а крім того передбачає інтеграцію наукового потенціалу НАН України з таким закладів вищої освіти[5]. Підкреслимо, що останнє кореспондується з пунктом 1 частини другої Статті 66 Закону України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII «Про вищу освіту», де до одного з головних напрямків інтеграції закладів вищої освіти і НАН України у науковій та науково-технічній сфері віднесено спільну діяльність з розробки та виконання державних цільових програм економічного і соціального розвитку України[6].

В НАН України формування тематики наукових досліджень, у тому числі програмно-цільової та конкурсної, і контроль за їх виконанням регламентує затверджений Постановою Президії НАН України від 19 грудня 2018 р. № 339 (зі змінами, внесеними постановою Президії НАН України від 03 липня 2019 р. № 196) «Порядок формування тематики та контролю за виконанням наукових досліджень в Національній академії наук України», при цьому згідно названого документу під програмно-цільовою і конкурсною тематикою мається на увазі така, формування і подальше виконання якої в НАН України відбувається у відповідності до завдань цільових програм наукових досліджень, конкретних наукових та науково-технічних проектів, визначених на підставі проведених НАН України конкурсів (ними можуть бути й ті, що проводяться спільно з представленими в Україні та за її межами фондами, організаціями), а під програмно-цільовим фінансуванням наукових

[1] *Закон про наукову та науково-технічну діяльність 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-VIII#Text> (2020, серпень, 08).

[2] *Peer Review of the Ukraine Research and Innovation System. Horizon 2020 Policy support facility* (2017). Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2777/095726 <https://www.eap-plus.eu/object/document/36/attach/PSF_Peer_Review_of_the_Ukrainian_R_I_system.pdf> (2020, серпень, 08).

[3] *Закон про наукову та науково-технічну діяльність 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-VIII#Text> (2020, серпень, 08).

[4] Нагребельний, В. (2013). Правовий статус Національної академії наук України: історія, сьогодення, перспективи розвитку. *Вісник Національної академії правових наук України, 3 (74),* 39-47. <http://visnyk.kh.ua/uk/article/pravovy-status-natsionalnoyi-akademiyi-nauk-ukrayini-istoriya-sogodennya-perspektivi-rozvitku> (2020, серпень, 08).

[5] *Статут Національної академії наук України (нова редакція) 2016* (Національна академія наук України). *Офіційний сайт Національної академії наук України.* <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-160414-2-1.pdf> (2020, серпень, 08).

[6] *Закон про вищу освіту 2014* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (2020, серпень, 08).

досліджень мається на увазі бюджетне фінансування, яке відбувається за результатами проведеного конкурсу (на конкурсних засадах) і спрямовується, зокрема, на наступне: 1) на виконання цільових наукових та науково-технічних програм й тих окремих наукових і науково-технічних проектів, що націлені на реалізацію вкрай важливих для розвитку (пріоритетних) напрямків у відповідних галузях науки і техніки; 2) на здійснення науково-технічних розробок, що за своїм характером належать до категорії найважливіших прикладних; 3) на розв'язання актуальних комплексних проблем, що мають міждисциплінарну складову; 4) на проведення наукової експертизи проектів, нормативно-правових актів, державних програм; 5) на виконання наукових і науково-технічних проектів в рамках міжнародної співпраці[1].

Принципи, покладені в основу розроблення, формування й подальшого виконання цільових наукових і науково-технічних програм і проектів, контролю за їх виконанням, звітності за ними в умовах фінансування таких цільових наукових і науково-технічних програм і проектів за рахунок коштів, що НАН України отримує із загального фонду Державного бюджету, визначає затверджене Постановою Президії НАН України від 19 грудня 2018 р. № 340 «Положення про цільові програми наукових досліджень НАН України і цільові наукові (науково-технічні) проекти НАН України», при цьому в названому документі серед іншого акцентується увага на наступному: 1) на організації та проведенні конкурсного відбору цільових наукових і науково-технічних програм і проектів, на строках їх виконання (для цільових програм фундаментальних досліджень термін виконання становить 3-5 років, а прикладних досліджень – зазвичай до 3 років, для цільових проектів термін виконання визначається у 1-3 роки); 2) на основних стадіях розроблення і формування цільової програми, що підлягають затвердженню Президією НАН України, до яких віднесено підготовку концепції такої програми, пропозицій стосовно складу наукової (науково-технічної) ради програми та положення про таку раду, проведення конкурсу на виконання передбачених цільовою програмою наукових (науково-технічних) робіт, а за його результатами формування переліку наукових (науково-технічних) завдань за нею; 3) на складових проекту концепції цільової наукової (науково-технічної) програми, до яких належать, зокрема: чітке формулювання проблеми, вирішення якої очікується за виконання цільової програми, а також визначення причини появи цієї проблеми й обґрунтоване пояснення можливості її вирішення саме в рамках цільової програми; мета цільової програми; основні розділи цільової програми; результати, що очікуються за умови виконання цільової програми, й можливість їх комерціалізації або отримання завдяки ним конкретного соціального ефекту у випадку прикладних досліджень; термін виконання цільової програми й щорічний обсяг орієнтовної потреби у її фінансуванні; 4) на відповідальності за цільове використання коштів, виділених на забезпечення виконання робіт за цільовою програмою або цільовим проектом, керівника тієї установи НАН України, в якій відповідні роботи за цільовою програмою або цільовим проектом виконуються[2].

В згаданих вище нормативних документах врахована розроблена згідно рішення Загальних Зборів Національної академії наук України від 18 квітня 2013 р. і схвалена Постановою Президії НАН України від 25 грудня 2013 р. № 187 «Концепція розвитку Національної академії наук України на 2014-2023 роки», при цьому названим документом серед іншого передбачено в НАН України наступне: збільшення частки програмно-цільового та конкурсного фінансування з близько 25 % на час розробки документу до 50 % у 2023 році; розвиток запровадження цільових комплексних програм наукових досліджень, а також цільових наукових й науково-технічних проектів; надання пріоритету тим цільовим програмам і проектам, що мають прикладну спрямованість; розвиток міжнародної співпраці й інтегрування у європейський дослідницький простір[3].

Порівнюючи організацію державного фінансування досліджень і розробок в економічно розвинених країнах Європи, звернемо увагу, що воно включає дві основні складові: базове

[1] *Порядок формування тематики та контролю за виконанням наукових досліджень в Національній академії наук України 2018* (Національна академія наук України). *Офіційний сайт Національної академії наук України.* <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-181219-339-1.pdf> (2020, серпень, 08).

[2] *Положення про цільові програми наукових досліджень НАН України і цільові наукові (науково-технічні) проекти НАН України 2018* (Національна академія наук України). *Офіційний сайт Національної академії наук України.* <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-181219-340-3.pdf> (2020, серпень, 08).

[3] *Концепція розвитку Національної академії наук України на 2014-2023 роки 2013* (Національна академія наук України). *Офіційний сайт Національної академії наук України.* <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-131225-187-1.pdf> (2020, серпень, 08).

(інституційне, організаційне) фінансування, спрямоване на забезпечення діяльності установи, і проектне фінансування, яке орієнтоване на забезпечення виконання відібраного на конкурсних засадах наукового або науково-технічного проекту (дослідження), що має конкретну мету, обґрунтовані план її досягнення й оцінку витрат, необхідних для одержання очікуваних результатів у визначений проміжок часу; а за результатами експертної оцінки (Jonkers, & Zacharewicz, 2016) станом на 2013-2014 рр. в загальному обсязі коштів, виділених державою на дослідження і розробки, саме на проектне фінансування припадало понад 50 % у Великій Британії, Бельгії, Польщі, Ірландії, Латвії, Чехії, Хорватії, припадало 26-50 % в Австрії, Швейцарії, Нідерландах, Швеції, Словенії, Литві, Німеччині, Іспанії, Фінляндії, Болгарії, Данії, Норвегії, Греції, а менше 26 % в Мальті, Італії, Франції[1].

Виходячи з результатів ініційованого у 2016 році Міністерством освіти і науки України незалежного європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій України (*Peer Review,* 2017) (аудит проводився спеціальною Панеллю «Інструмент політичної підтримки програми «Горизонт 2020», створеною в межах Рамкової програми Європейського Союзу з досліджень та інновацій «Горизонт 2020», для сприяння зусиллям країн-членів та країн-асоційованих членів у реформуванні національних наукової, а також інноваційної сфер), залучені до аудиту фахівці рекомендували розвинути комплексну систему конкурсного фінансування науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт і частку такого фінансування в загальній сумі державних коштів, що виділяються в країні на забезпечення досліджень, довести у 2022 році до 40 %, використовуючи при цьому визначені Законом України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII «Про наукову та науково-технічну діяльність» можливості Національного фонду досліджень України[2].

Відмітимо, що співробітництво між Україною та Європейським Союзом шляхом участі України у програмі «Горизонт 2020», передбачено Статтею 376 ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»[3]. Його закріпила і конкретизувала «Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 – Рамкова програма з досліджень та інновацій (2014-2020)», учинена 20 березня 2015 р. і ратифікована Законом України № 604-VIII від 15 липня 2015 р.[4], при цьому названою Угодою визначено статус України у програмі «Горизонт 2020» в якості асоційованої країни. З метою сприяння результативній участі України у вказаній програмі й підвищення інституційної спроможності відповідних цільових груп Естонською Дослідницькою Радою і Міністерством освіти і науки України за партнерської підтримки з боку Міністерства освіти і науки Естонії та НАН України у вересні 2015 року було розпочато спільний проект «Україна у програмі Горизонт 2020», фінансований Міністерством закордонних справ Естонії[5].

Для ілюстрації приєднання до програми «Горизонт 2020» розташованих на пострадянському просторі країн, що за класифікацією Організації Об'єднаних Націй відносяться разом з Україною до таких з перехідною (транзитивною) економікою[6], звернемо увагу на згадані вченими в галузі наукознавства (Кавуненко, Черногаєва, & Вашуленко, 2019) дані станом на січень 2019 року, за якими Україна брала участь тоді у 112 проектах програми «Горизонт 2020», Росія – у 79, Молдова – 40, Білорусь – 36, Грузія – 24, Вірменія – 19, Азербайджан – 8, Казахстан – 7, Киргизстан – 6, Узбекистан – 3, Таджикистан – 2,

---

[1] Jonkers, K., Zacharewicz, T. (2016). *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2791/70120 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101043/kj1a27837enn.pdf> (2020, серпень, 08).

[2] *Peer Review of the Ukraine Research and Innovation System. Horizon 2020 Policy support facility* (2017). Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2777/095726. <https://www.eap-plus.eu/object/document/36/attach/PSF_Peer_Review_of_the_Ukrainian_R_I_system.pdf> (2020, серпень, 08).

[3] *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820> (2020, серпень, 08).

[4] *Угода між Україною і Європейським Союзом про участь України у програмі Європейського Союзу Горизонт 2020 – Рамкова програма з досліджень та інновацій (2014-2020) 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_018#Text> (2020, серпень, 08).

[5] Горизонт 2020: Рамкова програма ЄС з досліджень та інновацій. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/broshura-gorizont-2020-1201.pdf> (2020, серпень, 08).

[6] *World Economic Situation and Prospects 2020.* (2020). New York: United Nations. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_FullReport_web.pdf> (2020, серпень, 08).

Туркменістан – у 1 проекті[1]. За інформацією Міністерства освіти і науки України станом на липень 2020 року представники України отримали вже 182 гранти за програмою «Горизонт 2020»[2]. Повідомляється про виконання в установах НАН України близько 40 проектів за цією програмою[3].

Серед згаданих вище країн, дотичних до програми «Горизонт 2020», шість (Україна, Молдова, Грузія, Білорусь, Вірменія та Азербайджан) долучені до започаткованої у 2009 році зовнішньополітичної ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» за участі його 28 держав-членів, одним з напрямків багатовекторної співпраці за якою визначено тематичну платформу, де розгляду підлягають питання освіти і науки[4], а три країни (Україна, Молдова, Грузія) уклали також і відповідні Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, за якими передбачено наближення норм національного законодавства до таких, прийнятих у цьому міждержавному об'єднанні[5]. Відмітимо, що в багатьох країнах з перехідною (транзитивною) економікою розвивається практика законодавчого закріплення використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі національного рівня[6], що поширюється й на сферу наукової та науково-технічної діяльності.

Так, Закон Республіки Вірменія від 26 грудня 2000 року № ЗР-119 «Про наукову та науково-технічну діяльність» – «О научной и научно-технической деятельности» – в Статті 23 закріплює бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності у формах базового, програмно-цільового і договірного (тематичного) фінансування, а також спрямування, зокрема, програмно-цільового фінансування, що розподіляється на конкурсних засадах, на реалізацію державних науково-технічних програм у пріоритетних для розвитку науки і техніки напрямках[7]. Закон Республіки Казахстан від 18 лютого 2011 року № 407-IV ЗРК (зі змінами і доповненнями станом на 28 жовтня 2019 року) «Про науку» – «О науке» – в Статті 24 закріплює фінансування з державного бюджету наукової та (або) науково-технічної діяльності у формах базового, грантового і програмно-цільового фінансування, а в Статті 27 визначає спрямування останнього на вирішення стратегічно важливих для держави завдань й здійснення програмно-цільового фінансування на конкурсних засадах або за наявності відповідного рішення Уряду Республіки Казахстан поза ними[8]. Закон Киргизької

---

[1] Кавуненко, Л.Ф., Черногаєва, О.Г., Вашуленко, О.С. (2019). Інтеграція України та країн СНД у європейський науковий простір: досвід участі у рамкових програмах ЄС. *Наука, технології, інновації, 2,* 54-66. <http://doi.org/10.35668/2520-6524-2019-2-07> (2020, серпень, 08).

[2] Горизонт 2020. *Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України.* <https://mon.gov.ua/ua/tag/gorizont-2020> (2020, серпень, 08).

[3] Загородній, А.Г. (2020). Звіт про діяльність НАН України з координації міждисциплінарних досліджень, міжнародну співпрацю та роботу з науковою молоддю у 2015-2019 роках. *Вісник Національної академії наук України, 5,* 62-72. <http://www.visnyk-nanu.org.ua/sites/default/files/files/Visn.2020/5/Visn_5-2020%2B9_Zagorodny.pdf > (2020, серпень, 08).

[4] Східне партнерство. *Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України.* <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo> (2020, серпень, 08).

[5] Рудік, Н.М. (2016). Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, Грузією та Молдовою: спільні риси та відмінності. *Публічне адміністрування: теорія та практика, 2 (16).* <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/8.pdf> (2020, серпень, 08).

[6] Гудкова, А.А. (2014). Развитие программно-целевого метода планирования исследований и разработок. *Инноватика и экспертиза, 1 (12),* 121-130. <http://inno-exp.ru/archive/12/innov_12_2014_121-130.pdf> (2020, серпень, 08); Докукина, А.А. (2017). Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Беларусь. *Управление в социальных и экономических системах:* материалы XXVI Международной научно-практической конференции (г. Минск, 18 мая 2017 г.). Минск: Минский инновационный университет, 9-10. <http://elibrary.miu.by/conferences!/item.uses/issue.xxvi/article.2.html> (2020, серпень, 08); Кульевская, Ю.Г., Чултурова, Д.Ш., Улезько, Г.Г. (2015). Программно-целевой метод финансирования и результативность научно-технических программ в Казахстане. *Новости науки Казахстана, 1 (123),* 20-33. <http://www.vestnik.nauka.kz/wp-content/uploads/2015/03/2-Кульевская-Програм-цел.-метод-2015-№1-ННК.pdf> (2020, серпень, 08); Мкртчян, Э.А. Аросян, С.А., Акопян, Г.А. (2018). Ключевые аспекты внедрения программного бюджетирования в мире и в Республике Армения. *Финансовый журнал, 4,* 115-120. doi: 10.31107/2075-1990-2018-4-115-120 <https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/4/statii_4/10_fm_2018_4.pdf> (2020, серпень, 08).

[7] *Закон о научной и научно-технической деятельности 2000* (Национальное Собрание Республики Армения). *Armenian Legal Information System.* <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=63036> (2020, серпень, 08).

[8] *Закон о науке 2011* (Парламент Республики Казахстан). *Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан.* <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000407> (2020, серпень, 08).

Республіки від 16 червня 2017 року № 103 «Про науку і про основи державної науково-технічної політики» – «О науке и об основах государственной научно-технической политики» – в Статті 22 закріплює формування та реалізацію державних науково-технічних програм на базі цільових проектів і розробок, а в Статті 28 визначає фінансування державою наукової та науково-технічної діяльності за рахунок коштів Національного фонду досліджень (його створення передбачено цим Законом) у формах базового, програмно-цільового і грантового фінансування й, зокрема, здійснення за результатами конкурсного відбору програмно-цільового фінансування з метою підтримки наукових розробок, що відповідають чинним пріоритетам держави[1].

Бюджетний Кодекс Республіки Білорусь від 16 липня 2008 № 412-З – «Бюджетный кодекс Республики Беларусь»[2] в Статті 87 закріплює, що за використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі формування бюджетних витрат має відбуватися, зазвичай, за державними програмами та підпрограмами, причому такі витрати повинні відноситися до категорії програмних. Затверджене постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 31 серпня 2005 року № 961 (з урахуванням змін і доповнень, внесених постановами Ради Міністрів Республіки Білорусь від 29 жовтня 2007 року № 1411, від 12 березня 2009 року № 305 та від 18 лютого 2013 року № 114) «Положення про порядок розробки і виконання науково-технічних програм» – «Положение о порядке разработки и выполнения научно-технических программ»[3] важливу роль у питаннях, що стосуються державних, регіональних та галузевих науково-технічних програм, відводить Державному комітету з науки і технології Республіки Білорусь. Нарешті, затверджене Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 12 серпня 2010 року № 1196 (в редакції постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь від 11 квітня 2018 року № 278) «Положення про порядок розробки, фінансування і виконання державних програм наукових досліджень» – «Положение о порядке разработки, финансирования и выполнения государственных программ научных исследований»[4] у питаннях організації та методичного забезпечення розробки програм наукових досліджень, конкурсного відбору програм, загальної координації їх виконання, контролю за їх виконанням, прийняття отриманих за ними результатів, подання звітів про виконання програм до Ради Міністрів Республіки Білорусь ключову адміністративно-координуючу роль покладає на Національну академію наук Білорусі.

Звернемо увагу, що в Законі Республіки Білорусь від 5 травня 1998 року № 159-З «Про Національну академію наук Білорусі» – «О Национальной академии наук Беларуси»[5] в Статті 8 закріплено прийняття актів законодавства, які стосуються питань розвитку науки, за погодження з суб'єктом державної науково-технічної політики Республіки Білорусь – Національною академію наук Білорусі, визначеною в Статті 1 цього Закону вищою державною науковою організацією; а в Законі Киргизької Республіки від 25 липня 2002 року № 132 «Про Національну академію наук Киргизької Республіки» – «О Национальной академии наук Кыргызской Республики»[6] в Статті 6 закріплено прийняття актів законодавства, які стосуються питань розвитку науки, за безпосередньої участі суб'єкта державної науково-технічної політики Киргизької Республіки – Національної академії

[1] *Закон о науке и об основах государственной научно-технической политики 2017* (Жогорку Кенеш Кыргызской Республики). *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики.* <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111606> (2020, серпень, 08).

[2] *Бюджетный кодекс Республики Беларусь 2008* (Национальное собрание Республики Беларусь). *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.* <https://etalonline.by/document/?regnum=Hk0800412> (2020, серпень, 08).

[3] *Положение о порядке разработки и выполнения научно-технических программ 2005* (Совет Министров Республики Беларусь). *Официальный сайт Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь.* <http://www.gknt.gov.by/deyatelnost/polozhenie-o-poryadke-razrabotki-i-vypolneniya-nauchno-tekhnicheskikh-programm.php> (2020, серпень, 08).

[4] *Положение о порядке разработки, финансирования и выполнения государственных программ научных исследований 2010* (Совет Министров Республики Беларусь). *Официальный сайт Совета Министров Республики Беларусь.* <http://www.government.by/upload/docs/file5657fd6d285ae738.PDF> (2020, серпень, 08).

[5] *Закон о Национальной академии наук Беларуси 1998* (Национальное собрание Республики Беларусь). *Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь.* <https://etalonline.by/document/?regnum=h19800159&q_id=2197284> (2020, серпень, 08).

[6] *Закон о Национальной академии наук Кыргызской Республики 2002* (Жогорку Кенеш Кыргызской Республики). *Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики.* <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1089?cl=ru-ru> (2020, серпень, 08).

наук Киргизької Республіки, визначеною в Статті 1 цього Закону вищою державною науковою установою. Названі Академії разом з НАН України та Академіями загальнонаціонального рівня ще 13 держав є повноправними членам започаткованої у 1993 році Міжнародної асоціації академій наук – неурядового об'єднання, однією з цілей створення якого стало згуртування зусиль вчених на вирішенні проблемних аспектів наукового розвитку суспільства[1]. Використання міжнародного досвіду законодавчого закріплення згаданих вище повноважень за Національними академіями наук могло би, на нашу думку, сприяти й врегулюванню деяких питань наукової та науково-технічної діяльності в Україні.

Так, виходячи з абзацу другого пункту 2 частини другої Статті 17 Закону України від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII «Про наукову та науково-технічну діяльність», де серед закріплених за НАН України повноважень в сфері науково-експертної діяльності позначено, що НАН України, зокрема, «здійснює незалежну наукову оцінку проектів стратегічних, прогнозних та програмних документів»[2], а також «розробляє пропозиції щодо засад державної наукової і науково-технічної політики»[3] й крім того «здійснює наукову експертизу проектів законів, державних рішень і програм»[4], нам вбачається за доцільне доповнення відповідних нормативно-правових актів України положеннями про необхідність обговорення і погодження з Національною академією наук України наступного: 1) проектів концепцій державних цільових наукових і науково-технічних програм, що ініціюються передбаченими законодавством органами; 2) проектів державних рішень в частині програмного бюджетування в сфері наукової та науково-технічної діяльності.

Висновки. Розробка правового забезпечення впровадження програмного бюджетування в державі є важливим чинником, необхідним для її соціально-економічного й інноваційного зростання. Прийняті в Україні законодавчі засади організації бюджетного фінансування наукової та науково-технічної діяльності створюють основу для розвитку правового регулювання у названій сфері. Для забезпечення ефективного використання бюджетних коштів причетними до неї організаціями особливої актуальності набуває удосконалення відповідної нормативно-правової бази в частинах впровадження програмно-цільового методу, підготовки концепцій та формування і реалізації цільових програм, зокрема державного рівня, з урахуванням міжнародного досвіду. При цьому одним з важливих чинників, що в кінцевому результаті сприяє використанню останнього, є співпраця в галузях бюджетної політики, науки і технологій України з Європейським Союзом, орієнтована на наближення до його принципів політики й права. В країнах з перехідною (транзитивною) економікою, залучених до ініціатив Європейського Союзу в названих галузях, розвивається практика законодавчого закріплення використання в бюджетному процесі програмно-цільового методу (у тому числі з метою забезпечення належної ефективності державних цільових програм), яка може бути взятою до уваги при уточненні та конкретизації положень правового забезпечення програмного бюджетування в Україні.

References:

1. *Biudzhetnyi kodeks Ukrainy 2010* [Budget Code of Ukraine 2010] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
2. *Byudzhetnyiy kodeks Respubliki Belarus 2008* (Natsionalnoe sobranie Respubliki Belarus) [Budget Code of the Republic of Belarus 2008 (National Assembly of the Republic of Belarus)]. *Natsionalnyiy pravovoy Internet-portal Respubliki Belarus* [National legal Internet portal of the Republic of Belarus]. <https://etalonline.by/document/?regnum=Hk0800412> (2020, August, 08). [in Russian].
3. Horyzont 2020 [Horizon 2020]. *Ofitsiinyi sait Ministerstva osvity i nauky Ukrainy* [Official site of the Ministry of Education and Science of Ukraine]. <https://mon.gov.ua/ua/tag/gorizont-2020> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
4. Horyzont 2020: Ramkova prohrama YeS z doslidzhen ta innovatsii [Horizon 2020: EU Framework Program for Research and Innovation]. *Uriadovyi portal. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy*

[1] Международная ассоциация академий наук (МААН). *Официальный сайт Международной ассоциации академий наук.* <http://int-maan.by/> (2020, серпень, 08).

[2] *Закон про наукову та науково-технічну діяльність 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-VIII#Text> (2020, серпень, 08).

[3] *Закон про наукову та науково-технічну діяльність 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-VIII#Text> (2020, серпень, 08).

[4] *Закон про наукову та науково-технічну діяльність 2015* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-VIII#Text> (2020, серпень, 08).

[Government portal. The only web portal of the executive authorities of Ukraine]. <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/broshura-gorizont-2020-1201.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].

5. Gudkova, A.A. (2014). Razvitie programmno-tselevogo metoda planirovaniya issledovaniy i razrabotok [Development of program-targeted method of research planning]. *Innovatika i ekspertiza* [Innovation and Expertise], *no. 1 (12),* 121-130. <http://inno-exp.ru/archive/12/innov_12_2014_121-130.pdf> (2020, August, 08). [in Russian].
6. Dokukina, A.A. (2017). Vnedrenie byudzhetirovaniya, orientirovannogo na rezultat, v Respublike Belarus [Implementation of performance-based budgeting in the Republic of Belarus]. *Upravlenie v sotsialnyih i ekonomicheskih sistemah:* materialyi XXVI Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (g. Minsk, 18 maya 2017 g.) [Management in social and economic systems: materials of the XXVI International Scientific and Practical Conference (Minsk, May 18, 2017)]. Minsk: Minskiy innovatsionnyiy universitet. <http://elibrary.miu.by/conferences!/item.uses/issue.xxvi/article.2.html> (2020, August, 08). [in Russian].
7. Zagorodny, A.G. (2020). Zvit pro diialnist NAN Ukrainy z koordynatsii mizhdystsyplinarnykh doslidzhen, mizhnarodnu spivpratsiu ta robotu z naukovoiu moloddiu u 2015-2019 rokakh [Report on the activities of NAS of Ukraine for the coordination of interdisciplinary research, international cooperation and work with scientific youth in 2015-2019]. *Visnyk Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy* [Visnyk of the National Academy of Sciences of Ukraine], *no. 5,* 62-72. <http://www.visnyk-nanu.org.ua/sites/default/files/files/Visn.2020/5/Visn_5-2020%2B9_Zagorodny.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
8. *Zakon o nauke 2011* [Law on Science 2011] (Parlament Respubliki Kazahstan) [(Parliament of the Republic of Kazakhstan)]. *Informatsionno-pravovaya sistema normativnyih pravovyih aktov Respubliki Kazahstan.* [Information and legal system of normative legal acts of the Republic of Kazakhstan]. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000407> (2020, August, 08). [in Russian].
9. *Zakon o nauke i ob osnovah gosudarstvennoy nauchno-tehnicheskoy politiki 2017* (Zhogorku Kenesh Kyirgyizskoy Respubliki) [Law on Science and on the Foundations of State Scientific and Technical Policy 2017 (Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic)]. *Tsentralizovannyiy bank dannyih pravovoy informatsii Kyirgyizskoy Respubliki* [Centralized data bank of legal information of the Kyrgyz Republic]. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111606> (2020, August, 08). [in Russian].
10. *Zakon o nauchnoy i nauchno-tehnicheskoy deyatelnosti 2000* [Law on Scientific and Scientific-Technical Activities 2000] (Natsionalnoe Sobranie Respubliki Armeniya) [(National Assembly of the Republic of Armenia)]. *Armenian Legal Information System* [Armenian Legal Information System]. <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=63036> (2020, August, 08). [in Russian].
11. *Zakon o Natsionalnoy akademii nauk Belarusi 1998* [Law on the National Academy of Sciences of Belarus 1998] (Natsionalnoe sobranie Respubliki Belarus) [(National Assembly of the Republic of Belarus)]. *Natsionalnyiy pravovoy Internet-portal Respubliki Belarus* [National legal Internet portal of the Republic of Belarus]. <https://etalonline.by/document/?regnum=h19800159&q_id=2197284> (2020, August, 08). [in Russian].
12. *Zakon o Natsionalnoy akademii nauk Kyirgyizskoy Respubliki 2002* [Law on the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic 2002] (Zhogorku Kenesh Kyirgyizskoy Respubliki) [(Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic)]. *Tsentralizovannyiy bank dannyih pravovoy informatsii Kyirgyizskoy Respubliki* [Centralized data bank of legal information of the Kyrgyz Republic]. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1089?cl=ru-ru> (2020, August, 08). [in Russian].
13. *Zakon pro vyshchu osvitu 2014* [Law on Higher Education 2014] (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/1556-18#Text> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
14. *Zakon pro derzhavni tsilovi prohramy 2004* [Law on State Target Programs 2004] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
15. *Zakon pro naukovu ta naukovo-tekhnichnu diialnist 2015* [Law on Scientific and Scientific-Technical Activity 2015 (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/848-VIII#Text> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
16. Kavunenko, L.P., Chernohaieva, O.H., Vashulenko, O.S. (2019). Intehratsiia Ukrainy ta krain SND u yevropeiskyi naukovyi prostir: dosvid uchasti u ramkovykh prohramakh YeS [Integration of Ukraine and the CIS countries into the European scientific space: experience of participation in EU Framework programs]. *Nauka, tekhnolohii, innovatsii* [Science, Technologies, Innovations], *no. 2,* 54-66. <http://doi.org/10.35668/2520-6524-2019-2-07> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
17. *Kontseptsiia rozvytku Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy na 2014-2023 roky 2013* [Concept of development of the National Academy of Sciences of Ukraine for 2014-2023 2013] [(Natsionalna akademiia nauk Ukrainy). (National Academy of Sciences of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy* [Official site of the National Academy of Sciences of Ukraine]. <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-131225-187-1.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].

18. Kulevskaya, Yu.G., Chulturova, D.Sh., Ulezko, G.G. (2015). Programmno-tselevoy metod finansirovaniya i rezultativnost nauchno-tehnicheskih programm v Kazahstane [Program-targeted method of financing and the effectiveness of scientific and technical programs in Kazakhstan]. *Novosti nauki Kazahstana* [Science News of Kazakhstan], *no. 1 (123)*, 20-33. <http://www.vestnik.nauka.kz/wp-content/uploads/2015/03/2-Кульевская-Програм-цел.-метод-2015-№1-ННК.pdf> (2020, August, 08). [in Russian].
19. Mezhdunarodnaya assotsiatsiya akademiy nauk (MAAN) [International Association of the Academies of Sciences (IAAS)]. *Ofitsialnyiy sayt Mezhdunarodnoy assotsiatsii akademiy nauk* [Official site of the International Association of Academies of Sciences]. <http://int-maan.by/> (2020, August, 08). [in Russian].
20. Mkrtchyan, E.A. Arosyan, S.A., Akopyan, G.A. (2018). Klyuchevyie aspektyi vnedreniya programmnogo byudzhetirovaniya v mire i v Respublike Armeniya [Key aspects of program budgeting implementation in the world and in the Republic of Armenia]. *Finansovyiy zhurnal* [Financial Journal], *no. 4*, 115-120. doi: 10.31107/2075-1990-2018-4-115-120 <https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2018/4/statii_4/10_fm_2018_4.pdf> (2020, August, 08). [in Russian].
21. Nahrebelnyi, V. (2013). Pravovyi status Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy: istoriia, sohodennia, perspektyvy rozvytku [The conceptual foundation of the improvement the legal regulation the activity of the National academy of Science of Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine], *no. 3 (74)*, 39-47. <http://visnyk.kh.ua/uk/article/pravovy-status-natsionalnoyi-akademiyi-nauk-ukrayini-istoriya-sogodennya-perspektivi-rozvitku> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
22. *Polozhenie o poryadke razrabotki i vyipolneniya nauchno-tehnicheskih programm 2005* [Regulations on the procedure for the development and implementation of scientific and technical programs 2005] (Sovet Ministrov Respubliki Belarus) [(Council of Ministers of the Republic of Belarus)]. *Ofitsialnyiy sayt Gosudarstvennogo komiteta po nauke i tehnologiyam Respubliki Belarus* [Official site of the State Committee on Science and Technology of the Republic of Belarus]. <http://www.gknt.gov.by/deyatelnost/polozhenie-o-poryadke-razrabotki-i-vypolneniya-nauchno-tekhnicheskikh-programm.php> (2020, August, 08). [in Russian].
23. *Polozhenie o poryadke razrabotki, finansirovaniya i vyipolneniya gosudarstvennyih programm nauchnyih issledovaniy 2010* [Regulation on the procedure for the development, financing and implementation of state research programs 2010] (Sovet Ministrov Respubliki Belarus) [(Council of Ministers of the Republic of Belarus)]. *Ofitsialnyiy sayt Soveta Ministrov Respubliki Belarus* [Official site of the Council of Ministers of the Republic of Belarus]. http://www.government.by/upload/docs/file5657fd6d285ae738.PDF> (2020, August, 08). [in Russian].
24. *Polozhennia pro tsilovi prohramy naukovykh doslidzhen NAN Ukrainy i tsilovi naukovi (naukovo-tekhnichni) proekty NAN Ukrainy 2018* [Regulations on targeted research programs of the NAS of Ukraine and targeted scientific (scientific and technical) projects of the NAS of Ukraine 2018] (Natsionalna akademiia nauk Ukrainy) [(National Academy of Sciences of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy* [Official site of the National Academy of Sciences of Ukraine]. <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-181219-340-3.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
25. *Poriadok formuvannia tematyky ta kontroliu za vykonanniam naukovykh doslidzhen v Natsionalnii akademii nauk Ukrainy 2018* [The order of formation of topics and control over the implementation of scientific research at the National Academy of Sciences of Ukraine 2018] (Natsionalna akademiia nauk Ukrainy) [(National Academy of Sciences of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy.* [Official site of the National Academy of Sciences of Ukraine]. <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-181219-339-1.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
26. Rudik, N.M. (2016). Uhody pro asotsiatsiiu mizh YeS ta Ukrainoiu, Hruziieiu ta Moldovoiu: spilni rysy ta vidminnosti [Association Agreements between Ukraine, Georgia and Moldova: common features and differences]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice], *no. 2 (16)*. <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2016-02(16)/8.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
27. *Statut Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy (nova redaktsiia) 2016* [Charter of the National Academy of Sciences of Ukraine (new edition) 2016 (Natsionalna akademiia nauk Ukrainy) [(National Academy of Sciences of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy* [Official site of the National Academy of Sciences of Ukraine]. <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-160414-2-1.pdf> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
28. Stefanin, A.L. (2008). Mirovoy opyit primeneniya programno-tselevogo podhoda v nauchno-tehnicheskoy sfere [World experience in the application of the program-targeted approach in the scientific and technical sphere]. *Novosti nauki i tehnologiy* [News of Science and Technologies], *no. 3(9)*. <http://belisa.org.by/ru/izd/stnewsmag/3_2008/art9_9_2008.html> (2020, August, 08). [in Russian].
29. Skhidne partnerstvo [Eastern Partnership]. *Uriadovyi portal. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy* [Government portal. The only web portal of the executive authorities of Ukraine]. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/shidne-partnerstvo> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
30. *Uhoda mizh Ukrainoiu i Yevropeiskym Soiuzom pro uchast Ukrainy u prohrami Yevropeiskoho Soiuzu Horyzont 2020 – Ramkova prohrama z doslidzhen ta innovatsii (2014-2020) 2015* [Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's participation in the European Union program Horizon 2020 – Framework Program for Research and Innovation (2014-2020) 2015] (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/984_018#Text> (2020, August, 08). [in Ukrainian].

31. *Uhoda mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym spivtovarystvom pro naukove i tekhnolohichne spivrobitnytstvo 2002* [Agreement between Ukraine and the European Community on Scientific and Technological Cooperation 2002] (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/994_194#top> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
32. *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 2014] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2820> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
33. Jonkers, K., Zacharewicz, T. (2016). *Research Performance Based Funding Systems: a Comparative Assessment*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2791/70120 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101043/kj1a27837enn.pdf> (2020, August, 08). [in English].
34. *Peer Review of the Ukraine Research and Innovation System. Horizon 2020 Policy support facility* (2017). Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2777/095726 <https://www.eap-plus.eu/object/document/36/attach/PSF_Peer_Review_of_the_Ukrainian_R_I_system.pdf> (2020, August, 08). [in English].
35. *World Economic Situation and Prospects 2020.* (2020). New York: United Nations. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/WESP2020_FullReport_web.pdf> (2020, August, 08). [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.13

Yevhenii Shylo
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2778-3602
V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv

PLANNING FUNCTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT AND DIRECTIONS FOR IMPROVING

Євгеній Шило
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, м.Київ

ФУНКЦІЯ ПЛАНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

The article deals with scientific views on the concepts of management function and planning function. Legal acts regulating the performance of the planning function by the National Police of Ukraine are studied. The interrelationship between planning function and the powers of the National Police of Ukraine, their legal support is studied. The police units that perform the planning function and the powers they are given to perform this function are identified. The British experience of legal regulation of the planning function is being researched. Based on the analysis, the author proposes directions for improving the organizational and legal support of the National Police of Ukraine as a central executive body by introducing amendments to certain legislative acts of Ukraine.

Keywords: National Police of Ukraine, central executive body, powers and authority, planning, legal support.

Вступ. Одним із результатів розвитку державно-управлінських відносин в Україні стало створення нового центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України. Від результативності його роботи залежить публічна безпека і порядок, захист прав та інтересів людини. Функції та повноваження Національної поліції України є ключовими елементами, за допомогою яких досягається такий результат, який прагне отримати влада і суспільство від створення та діяльності відповідного державного органу.

На даний час, спостерігається проблеми з неналежним нормативно-правовим забезпеченням функції планування Національної поліції України, що створює проблеми з ефективністю її виконання. У зв'язку з цим актуальним для розвитку організаційно-правового забезпечення діяльності Національної поліції України, як центрального органу виконавчої влади, є вдосконалення правового забезпечення функції планування та повноважень, за допомогою яких вона здійснюється. Дієвим способом досягнення такої мети є аналіз діючих нормативно-правових актів України, вивчення зарубіжного досвіду та надання обґрунтованих пропозицій змін до законодавства.

Стан дослідження. Окремі аспекти питання правового забезпечення функцій Національної поліції України висвітлювались у працях О.А. Банчука, К.Л. Бугайчука, Д.С. Денисюка, О.Ф. Кобзаря, Д.М. Ластовича, О.Ю. Салманової, О.С. Проневича та інших. Незважаючи на наявні наукові дослідження, проблема правового забезпечення функції планування Національної поліції України є недостатньо висвітленою і потребує додаткового вивчення.

Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, вітчизняного і зарубіжного досвіду правового забезпечення функції планування діяльності поліції запропонувати шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення функції планування Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Національна поліція України, як центральний орган виконавчої влади, виконує управлінські функції. В.Б. Авер'янов зазначив, що функції органів виконавчої влади повинні розглядатися як функції управлінської діяльності (або управління). Їх слід розуміти, як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Подібного підходу притримується Ю.П. Битяк, який зазначає, що функції управління, як поняття, – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю.

Національна поліція України, як центральний орган виконавчої влади, виконує функції внутрішньо-організаційного характеру (спрямовані на управління апаратом та територіальними органами) та зовнішнього характеру (відображають правоохоронне призначення поліції, направлені на об'єкти управління та реалізуються через спеціальні повноваження).

Однією з внутрішньо-організаційних функцій управління Національної поліції України є планування. Ця функція є стрижневою частиною усіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до зміни зовнішніх і внутрішніх умов. Відповідно до Енциклопедії державного управління під поняттям «функція планування» слід розуміти визначення напрямів, темпів, кількісних і якісних показників тих чи інших процесів у системі державного управління, державних функцій, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей; розробку цілей і завдань, напрямі розвитку та реформування усієї державно-управлінської діяльності. Планування за широкого тлумачення – це управлінська діяльність, яка інтегрує в собі функції цілепокладання, прогнозування, аналізу, прийняття рішень, які ще називають підфункціями планування. Прогнозування – це імовірнісна оцінка розвитку об'єкта управління у майбутньому, наукове передбачення, систематичне дослідження стану, структури, динаміки та перспектив управлінських явищ та процесів. Прогнозування досить часто передує плануванню, і здійснюється не тільки органами державного управління, але й науковими інститутами. В свою чергу цілепокладання полягає не тільки в розробленні основної, поточної і перспективної мети, а й у пошуку відповіді на запитання, як конкретно Національна поліція України буде домагатися реалізації поставленої мети.

О.Ф. Кобзар зазначає, що планування є найважливішим мобілізуючим елементом, який дозволяє зосередити увагу і зусилля на найбільш актуальних проблемах громадського порядку, раціонально, збалансовано, адекватно розподілити наявні сили і засоби у вирішенні поставлених завдань, при скоординованій роботі забезпечити ритмічність і інтенсивність, відповідно, таким чином здійснюючи ефективне реагування. Загалом, говорячи про цю функцію слід зазначити, що надання відповідей на питання, що повинно бути зроблено? До якого терміну? Яким чином? Які ресурси для цього необхідні? Який очікуваний результат? Хто відповідальний? – є головним завдання функції планування.

У Національній поліції України організацією вирішення поставлених питань уповноважений займатися її керівник шляхом підписання правових актів управління та надання доручень своїм заступникам, начальникам структурних та територіальних підрозділів. Відповідно до п. 4, 9 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», пп. 5, 6 п. 11 Положення про Національну поліцію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877, керівник поліції подає на затвердження Міністрові внутрішніх справ України плани роботи свого відомства та звітує про їх виконання. Тобто він фактично підписує плани роботи, які подаються міністрові, та контролює їх виконання. Це ж стосується і керівників територіальних органів поліції на місцевому рівні, які відповідно до абз. 4, 6 п. 11 Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563, вносять міністру, керівнику центрального органу виконавчої влади пропозиції щодо визначення пріоритетів роботи територіального органу і шляхів виконання покладених на нього завдань та подають на затвердження плани роботи територіального органу (річні, піврічні), а також звітують про їх виконання.

Важливу роль у виконанні функції планування займають підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, які діють на центральному рівні у складі апарату поліції та на регіональному рівні у складі головних управлінь в областях, Автономній Республіці Крим, м. Севастополі та м. Києві. Зокрема, в апараті діє Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування. Його робота регламентується наказом Національної поліції України від 27.11.2015 № 126 про затвердження Положення про Департамент організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування Національної поліції України.

В свою чергу, на рівні регіонів діють Управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування, які є структурними підрозділами головних управлінь. Їх утворення та діяльність врегульовано наказом Міністерства внутрішніх справ України 22.01.2016 № 39. Так, підрозділи організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування для виконання функції планування уповноважені:

– здійснювати збір, оцінку, аналіз інформації про криміногенну ситуацію, кримінальні правопорушення, порушення публічної безпеки і порядку, інші надзвичайні події та заходи реагування на них;

– організовувати комплексний аналіз стану охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також надання поліцейських послуг;

– вивчати та аналізувати причини і умови, які негативно впливають на ефективність діяльності поліції та розробляти заходи щодо вдосконалення її діяльності;

– готувати комплексні аналітичні матеріали про стан оперативної обстановки в державі, проекти управлінських рішень щодо підвищення ефективності діяльності поліції з протидії злочинності та зміцнення правопорядку;

– виявляти, вивчати, узагальнювати й упроваджує в діяльність поліції передовий і позитивний досвід з питань управлінської діяльності. Брати участь в організації проведення наукових досліджень у цьому напрямі;

– організовувати і здійснювати поточне й перспективне планування, розроблення планів основних організаційних заходів поліції;

– складати звіти про виконання запланованих заходів та покладених завдань, про усунення порушень і недоліків, виявлених під час проведення перевірок діяльності підрозділів поліції тощо.

Виходячи з вказаного, вбачається, що підрозділ організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування на чолі з їх керівниками здійснюють ключову аналітичну і виконавчу роль в реалізації функції планування, для чого їм надано широке коло повноважень.

Під час аналізу взаємозв'язку даної функції та повноважень, їх правового забезпечення, привертає до себе увагу те, що це питання регламентується виключно на рівні відомчих актів. Зокрема, ні Закон України «Про Національну поліцію», ні Положення про Національну поліцію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877, не визначають видів планування, вимог до їх змісту, порядку підготовки та погодження планів, термінів, відповідальних осіб тощо. Ці питання частково врегульовуються лише на рівні наказів. Втім, для функції планування, як стрижневої частини системи управління, що забезпечує стабільність та прогнозованості роботи поліції, це є недопустимим з практичної і наукової точок зору.

Таким чином, більшість положень про планування діяльності Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, закріплених в Законі України «Про Національну поліцію», є доволі абстрактними і потребують детального регламентування з метою підвищення ефективності процесу планування та забезпечення стабільності і прогнозованості роботи цього органу влади.

Відзначимо, що в таких країнах сталої демократії як Нідерланди, Бельгія, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, ці питання вже давно вирішуються на рівні спеціальних законів. Наприклад, в Англії та Уельсі діє Закон Сполученого Королівства про поліцію від 1996 року, який встановлює підготовку таких видів планів: трирічні стратегічні плани (розділ 6А); місцеві плани поліцейської діяльності (розділ 8); та Національний план поліцейської діяльності (розділ 36А). Перший та другий види планів видаються кожним органом поліції у відповідних поліцейських зонах Англії та Уельсу. Трирічні стратегічні плани визначають середньострокову і довгострокову стратегію поліцейської діяльності у відповідній поліцейській зоні протягом трирічного періоду часу (закон дозволяє визначати й інші строки його чинності) і видаються до початку такого періоду. В свою чергу, місцеві плани поліцейської діяльності видаються щорічно до початку кожного фінансового року (фінансовий рік означає період у дванадцять місяців, що закінчується 31 березня) і визначають порядок діяльності у зоні відповідного органу. До місцевого плану законом встановлюється ряд вимог, зокрема він повинен містити заяву про пріоритети поліцейської влади на даний рік, фінансові ресурси, виділення яких очікується, а також про пропозиції щодо розподілу таких ресурсів з докладним описом: усіх цілей поставлених Державним секретарем; усіх цілей визначених поліцейським органом; усіх цільових показників його роботи; та усіх дій, що пропонуються на виконання вимог по економічності, ефективності та результативності згідно Розділу I Закону про місцеве врядування від 1999 року.

Крім строків прийняття, вимог до змісту, періоду дії трирічних і місцевих планів Закон Сполученого Королівства про поліцію від 1996 року встановлює порядок їх підготовки, погодження та відповідальних осіб. Так, перш ніж орган поліції видасть такі плани роботи, їх проекти мають бути підготовлені старшим офіцером сил поліції (старшим констеблем) та представлені на розгляд відповідному органу поліції. Відмітимо, що сам поліцейський орган може видати план відмінний від запропонованого старшим офіцером (старшим констеблем), але у такому випадку проводяться з ним консультації. У ході підготовки проекту плану старший офіцер сил поліції (старший констебль) або безпосередньо поліцейський орган повинен брати до уваги позицію населення. Також при підготовці трирічного стратегічного плану обов'язково береться до уваги діючий Національний план поліцейської діяльності, а при підготовці місцевого плану діючий трирічний стратегічний план у відповідній зоні. Всі ці документи повинні готуватися на підставі рекомендацій Державного секретаря (в нашому розумінні міністром). Зокрема, він визначає для органів поліції та для старших офіцерів поліції (старших констеблів) загальні настанови або керівні принципи стосовно питань, які повинні міститися у відповідному плані, а також стосовно формату такого плану. Вони є обов'язковими для прийняття до уваги та надаються після проведення консультацій з вказаними особами. Коли орган поліції видає трирічний стратегічний план та місцевий план діяльності, такий орган зобов'язаний: направити примірник плану до Державного секретаря, а також забезпечити його опублікування.

Стосовно Національного плану поліцейської діяльності, то за вищевказаним законом він готується до початку кожного фінансового року Державний секретарем та подається до Парламенту не пізніше 30 листопада попереднього фінансового року. До такого плану встановлюється ряд вимог за якими він повинен: визначатися всі позиції, які Державний секретар вважає стратегічними пріоритетами поліцейської діяльності взагалі для сил поліції, на період у три роки; міститися опис того, що планує або пропонує Державний секретар за кожним з наступних напрямків: визначення завдань і надання загальних вказівок стосовно кожного з таких завдань; визначення показників якості роботи для органів поліції; видання нормативних положень відповідно до наданих повноважень; видання керівних настанов; видання та перегляд кодексів поведінки тощо. Перш ніж подавати Національний план поліцейської діяльності на фінансовий рік до Парламенту, Державний секретар повинен провести консультації з: – особами, які, на його думку, представляють інтереси органів поліції; – особами, які, на його думку, представляють інтереси старших офіцерів поліції; – іншими особами на його власний розсуд.

Таким чином, порядок складання та реалізації планів поліцейської діяльності в Англії та Уельсі доволі ґрунтовно врегульований на законодавчому рівні та має ряд особливостей. Так, першою суттєвою особливістю є чітке визначення видів планів, їх змісту, сфери регулювання та взаємопов'язаності. Другою особливістю є самостійність поліцейського органу у прийнятті кінцевого рішення по відповідному плану. Третьою особливістю є залучення широкого кола зацікавлених осіб до розробки планів, що дозволяє врахувати позицію працівників поліції, представників центральної влади та населення.

Відмітимо, що в чинному законодавстві України жодна з цих особливостей не врахована. В Україні навпаки, повноваження стосовно остаточного затвердження планів та звітів діяльності Національної поліції України належить не голові, а Міністру внутрішніх справ України. Аналогічно з повноваженням місцевої громади, яка відсторонена від цього процесу. Це при тому, що поліція є окремим центральним органом виконавчої влади, який не входить до структури вказаного міністерства.

Отже, на основі проведеного аналізу, вважаємо, що для підвищення ефективності планування в Національній поліції України, стабільності і прогнозованості роботи цього центрального органу виконавчої влади, слід використати британський досвід детального правового регламентування цього питання у спеціальному законі та врахувати ключові особливості складання та реалізації планів. Відмітимо, що більшість положень чинного Закону України «Про Національну поліцію» є доволі абстрактними і занадто гнучкими. У зв'язку з цим, пропонуємо доповнити Закон України «Про Національну поліцію» окремим розділом під назвою «Планування поліцейської діяльності», який має визначати ключові моменти щодо: видів планування; вимог до змісту планів; термінів їх підготовки та строків дії; відповідальних осіб та їх повноважень; порядку підготовки, погодження, видання, зміни та реалізації планів і звітів про їх виконання.

References:

1. Averianov, V. B. (2007). *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs. Zahalna chastyna* [Administrative law of Ukraine. Academic course. The general part]. Kyiv: Vydavnytstvo «Iurydychna dumka», 1, 592. [in Ukrainian].
2. Harashchuk, V.M. Bohutskyi, V.V. (2010). *Administratyvne pravo* [Administrative law]. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
3. Bilokur, Ye.I. (2015). *Funktsii derzhavnoho upravlinnia: poniattia, osoblyvosti, pravove rehuliuvannia* [Functions of public administration: concepts, features, legal regulation]: dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia kandydata yurydychnykh nauk [dissertation for the degree of candidate of legal sciences]. Odesa. [in Ukrainian].
4. Kovbasiuk, Yu.V. (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia u 8 tomakh. Teoriia derzhavnoho upravlinnia*. [Encyclopedia of Public Administration in 8 volumes. Theory of public administration]. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, 1, 748. [in Ukrainian].
5. Hordon, M.V. (2013). *Derzhavnyi menedzhment v konteksti administratyvnoi reformy:* navchalno-metodychnyi posibnyk [Public management in the context of administrative reform: a textbook]. Donetsk: DOTsPPK. [in Ukrainian].
6. Kobzar, O.F. (2016). *Administratyvno-pravove rehuliuvannia politseiskoi diialnosti v Ukraini* [Administrative and legal regulation of police activity in Ukraine]: dysertatsiia na zdobuttia naukovoho stupenia doktora yurydychnykh nauk [dissertation for the degree of Doctor of Law]. Dnipropetrovsk. [in Ukrainian].
7. *Zakon pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady 2011*) [Law on Central Executive Bodies 2011] (Verkhovna Rada Ukrainy [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1443105964459820> (2020, March, 28). [in Ukrainian].
8. *Postanova pro zatverdzhennia Polozhennia pro Natsionalnu politsiiu* 2015 [Resolution on approval of the Regulation on the National Police 2015] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (2020, May, 19). [in Ukrainian].
9. *Postanova pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro terytorialni orhany ministerstva ta inshoho tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady 2011* [Resolution on approval of the Standard Regulations on territorial bodies of the Ministry and other central executive body 2011] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-%D0%BF> (2020, February, 14). [in Ukrainian].
10. *Nakaz pro zatverdzhennia Polozhennia pro Departament orhanizatsiino-analitychnoho zabezpechennia ta operatyvnoho reahuvannia Natsionalnoi politsii Ukrainy 2015* [The order approving the Regulation on the Department of Organizational and Analytical Support and Operational Response of the National Police of Ukraine 2015] (Natsionalna politsiia Ukrainy) [(National Police of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Natsionalnoi politsii Ukrainy (stara versiia)* [The official website of the National Police of Ukraine (old version)]. <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1815135> (2017, December, 25). [in Ukrainian].
11. *Nakaz pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro upravlinnia orhanizatsiino-analitychnoho zabezpechennia ta operatyvnoho reahuvannia holovnykh upravlin Natsionalnoi politsii Ukrainy v Avtonomnii Respublitsi Krym ta m. Sevastopoli, oblastiakh, m. Kyievi 2016*[Order on approval of the Standard Regulations on the Department of Organizational and Analytical Support and Operational Response of the Main Departments of the National Police of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol, oblasts, Kyiv 2016] (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy) [(Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16> (2020, September, 09). [in Ukrainian].
12. *Zakon pro Natsionalnu politsiiu* 2015 [Law on the National Police 2015] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (2020, September, 11). [in Ukrainian].
13. *Police Act* 1996 (UK Parliament). *The official website of United Kingdom legislation.* <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16/contents> (2018, January, 09). [in English].
14. Banchuk, O.A. (2013). *Status politsii: mizhnarodni standarty i zarubizhne zakonodavstvo* [Police status: international standards and foreign legislation]. Kyiv: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.14

Natalia Kuzmenko
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-8926-498X
Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

PROBLEMS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT THE PROCESS OF FORMATION OF NATIONAL DISTRICTS AND VILLAGE COUNCILS IN THE UKRAINIAN SSR (1920 – EARLY 1930'S)

Natalia Kuzmenko
Institut für Gesetzgebung bei der Werchowna Rada der Ukraine, Kyiv

PROBLEME DER ORGANISATION UND DER RECHTLICHEN UNTERSTÜTZUNG DES PROZESSES DER BILDUNG VON NATIONALEN BEREICHEN UND DORFSOWJETS IN DER UKRAINISCHEN SSR (1920 – ANFANG 1930)

The article finds that ignoring the national factor in the implementation of administrative-territorial reform in the early 1920s led to the destruction of the national-cultural, religious and social structure of national minorities of Ukraine, disrupted established style of life between communities, caused sharp dissatisfaction with the actions of the authorities and led to increased emigrational state of opinion. It is established also in the article that the formation of national districts and village councils in 1920s – 1930s was a historically progressive step of the Soviet authorities and contributed to a positive solution of the problem of land management in places of compact residence of national minorities, helped to establish the national educational and cultural institutions, and guaranteed the minority language rights in communication with public authorities. It is also substantiated the necessity of taking into account the national factor in the process of administrative-territorial reform.

Key words: national districts and village councils, administrative-territorial reform, normative-legal provision of formation of national administrative-territorial units, administrative-territorial system, national minorities.

Formulierung des Problems. Die Ukraine ist ein multinationaler Staat, in dem Vertreter von mehr als 130 Nationalitäten leben. Folglich gehört die Notwendigkeit einer systematischen und toleranten nationalen Politik, die darauf abzielt, die internationalen Beziehungen zu harmonisieren und Widersprüche und Konflikte auf ethnischem Grund zu verhindern, zum Kreis der dringendsten Probleme des Staatsaufbaus. Dieses in Betracht nehmend wird das wissenschaftliche Interesse an der historischen Erfahrung der rechtlichen Regulierung der internationalen Beziehungen erheblich verstärkt. In diesem Zusammenhang ist ein besonderes Interesse der Wissenschaftler an der Untersuchung der Besonderheiten der Verwaltung von Gebieten, die von Vertretern nationaler Minderheiten kompakt besiedelt werden. oder ein spezifisches ethnisches Erscheinungsbild haben, was die Notwendigkeit bewirkt, diesen Gebieten einen besonderen Rechtsstatus zu verleihen. Daher gewinnt die Untersuchung der Erfahrungen der verwaltungs-territorialen Reformen in der Ukraine, als auch ihre Auswirkungen auf das soziopolitische, sozioökonomische und soziokulturelle Leben der nationalen Minderheiten eine sehr große Bedeutung.

Analyse aktueller Forschungen und Veröffentlichungen. Man muss sagen, dass die Fragen der Entstehung der administrativen-territorialen Struktur der Ukraine weitgehend bereits von in- und ausländischen Wissenschaftlern untersucht wurden, insbesondere von O.V. Antoniuk, O.Y. Borysjonok, Y.V. Wermenitsch, R.V. Guban, G.G. Efimenko, O.L. Kopylenko, V.S. Makartschuk, L.I. Riaboshapka, I.M. Skuratowytsch, I.B. Usenko, B.V. Tschirko, L.D. Yakubova, O.N. Jarmysch. Gleichzeitig sind

die Probleme der organisatorischen und rechtlichen Unterstützung des Prozesses der Reform des verwaltungs-territorialen Systems der ukrainischen SSR in den 1920-1930en Jahren an Orten, in denen nationale Minderheiten kompakt wohnen, nicht ausreichend erforscht und erfordern eine systematische Untersuchung.

Festlegen der Aufgabe. Unter Berücksichtigung der oben genannten, ist der Zweck des Artikels, die Probleme der organisatorischen und rechtlichen Unterstützung des Prozesses der Bildung von nationalen Bezirken und Dorfräten (Dorfsowjets) in der ukrainischen SSR in den 1920en und frühen 1930en Jahren zu untersuchen.

Das Hauptmaterial auslegen. Im Russischen Reich hatten Vertreter verschiedener nationaler Minderheiten einen anderen Rechtsstatus. Einige Völker des Reiches erlitten erhebliche sozio-politische, sozioökonomische, kulturelle und nationale Unterdrückung (z. B. die Verwendung des so genannten "Siedlungsstreifens" in Bezug auf die jüdische Bevölkerung, die Umsetzung der Politik der Russifizierung gegen Ukrainer usw.), während andere gewisse rechtliche Garantien für die freie Entwicklung ihrer nationalen Kultur, die traditionelle Landwirtschaft usw. erhielten.

Die Vertreter nationaler Minderheiten lebten jedoch hauptsächlich große kompakte Massen, die die Mehrheit der Bevölkerung vieler ukrainischer Regionen ausmachten, was durch die Besonderheiten der Kolonisierung dieser Länder verursacht wurde. So lebten beispielsweise fast die Hälfte aller ukrainischen Polen, mehr als drei Viertel der Tschechen und Slowaken, mehr als 40 % aller Deutschen und ein Fünftel aller Juden der Ukraine in der Provinz Volyn. In der Region Tschernihiw lebten mehr als drei Viertel der gesamten weißrussischen Bevölkerung und mehr als ein Fünftel aller Russen. Fast 95 % der gesamten moldauischen und rumänischen Bevölkerung der Ukraine konzentrierten sich hauptsächlich in Besarabien, in den Provinzen Kherson und Podolsk. 99,5% aller Griechen lebten kompakt in mehreren Siedlungen der Provinz Katerynoslav und Odessa. Die bulgarische Bevölkerung lag hauptsächlich kompakt in der Provinz Kherson. Es konzentrierte sich auch ein Viertel der gesamten deutschen Bevölkerung. Jedoch, kompakte Siedlungen der Deutschen waren in der Jekaterinoslav Provinz.

Im Hinblick auf das, wirkten sich alle administrativen und territorialen Reformen des Sowjetstaates unweigerlich auf das sozio-politische, sozio-ökonomische, kulturelle und nationale Leben verschiedener nationaler Gruppen der Ukraine aus. Sie verletzten oder wiederherstellten jahrhundertelang etablierte Bindungen zwischen Gemeinschaften nationaler Minderheiten, öffentliche Behörden an Orte mit kompaktem Wohnsitz nationaler Minderheiten verlegten oder sich ihnen näherten, die Entwicklung ihrer sozialen Aktivitäten hemmten oder beschleunigten, die nationalen Interessen von Minderheiten ignorierten oder berücksichtigten usw.

Der Beginn der sowjetischen verwaltungs-territorialen Reform der Ukraine wurde durch die Resolution der VUCVK vom 1. Februar 1922 "Über die Anordnung und Beschleunigung der Arbeit an der administrativen territorialen Teilung der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik gelegt. In dem Dokument wird die Notwendigkeit einer dringenden Verwaltungs-Territorialreform im Rahmen eines einzigen vereinbarten Plans auf der Grundlage wissenschaftlicher Daten und Wirtschaftsindikatoren hervorgehoben [1].

Die Frage der Verwaltungs-Territorialreform wurde auf der dritten Sitzung der VUCVK VI Einberufung im Oktober 1922. Die Beschlüsse der Sitzung betonte die Unveränderlichkeit des Kurses zur Reform der territorialen Struktur der Ukraine, die Aufgabe des schrittweisen Übergangs von der vierstufigen System der administrativen-territorialen Teilung (Provinz – Kreis – Volost – ländliche Siedlung) zu dreistufigen (Bezirk – Bereich – ländliche Siedlung), und genehmigte quantitative Normen der Bevölkerung für die Bildung von neuen administrativen-territorialen Einheiten : für den Bezirk – 400-600 Tausend Einwohner, für den Bereich – 25-40 Tausend Einwohner. Für die ländliche Verwaltungseinheit – nicht weniger als 1 000 Personen [2].

Bei der Bildung neuer verwaltungs-territorialer Einheiten, zusätzlich zu den Bevölkerungsindikatoren, musste berücksichtigt werden: das Vorhandensein von Industrieobjekten, die Anziehungskraft der Bevölkerung auf Industrie- und Einkaufszentren, die Art und Richtungen der Verkehrswege, kulturelle, inländische und andere lokale Besonderheiten [3].

Unter Berücksichtigung des großen Umfangs der Arbeit an der Zonierung, der Notwendigkeit einer Kombination von nationalen und lokalen Interessen, sowie für die praktische Aufteilung der Territorien,

[1] *ЗУ УРСР.* 1922, 5, 74.
[2] *ЗУ УРСР*. 1922, 45, 668.
[3] *Бюллетень НКВД УССР*. 1922, 9, 3-8.

wurden im November 1922 in provinziellen und regionalen Exekutivausschüssen Sondergremien geschaffen – verwaltungs-territoriale Kommissionen (ATK), die von der Zentralen ATK bei der VUCVK geleitet wurden, die direkt dazu bestimmt waren, ein Projekt der territorialen Teilung der Ukraine zu entwickeln [1]. Die Schaffung des ATK trug zu einer stärker organisierten Arbeit an der Zonierung des Territoriums der Ukraine, die Untersuchung und Nutzung der gesammelten Erfahrungen.

Am 12 April 1923, auf der zweiten Sitzung der VUCVK VII Einberufung, wurde eine neue administrativ-territoriale Teilung der Ukraine genehmigt, nach der alle ehemaligen Volosts und Grafschaften in der Ukraine eliminiert wurden, und stattdessen wurden Bezirke und Bereiche gebildet. Dabei ging die Zahl der neuen verwaltungs-territorialen Einheiten deutlich zurück: Statt 102 Landkreisen wurden 53 Bezirke gebildet, statt 1989 Volost – 706 Bereiche. Gleichzeitig ging die Zahl der Gemeinderäte von 15.696 auf 9.307 zurück [2]. Die Einführung einer neuen verwaltungs-territorialen Struktur ermöglichte einen deutlichen Personalabbau bei den lokalen Behörden. So, wenn zu Beginn der Reform war es mehr als 92 Tausend Menschen, dann nach seiner Fertigstellung – 49,8 Tausend Menschen., das sind 46,1 Prozent weniger [3].

Infolgedessen, durchgeführt in 1922-1923 Zweijahreszeitraum Reform neue administrative-territoriale Einheit – Bezirk nach quantitativen Indikatoren (Gebiet, Bevölkerung, etc.) war größer als die Grafschaft und etwas weniger als die Provinz, und der Bezirk umfasste mehrere ehemalige Besitzungen. Zur Bestimmung der Zuständigkeit der staatlichen Behörden der neuen administrativen und territorialen Einheiten genehmigt der VUCVK am März 7, 1923 Bestimmungen über Provinzkongresse von Räten und Provinz-Exekutivkomitees, Bezirkskongresse von Räten und Bezirk-Exekutivkomitees, Bereichkongresse von Räten und Bereich-Exekutivkomitees [4], und am 30. März 1923 – über Ländliche Räte [5].

Im Allgemeinen haben die Befugnisse der neuen Behörden zugenommen. So trug die Reform zur Vereinfachung und Verbilligung des Verwaltungsapparates, zur Annäherung der Behörden an die Bevölkerung, zur Bildung neuer industrialisierter Verwaltungszentren usw. bei.

Gleichzeitig führte die übereilte Umsetzung der Reform, die Notwendigkeit, vorgegebene durchschnittliche quantitative Indikatoren für neu gebildete verwaltungs-territoriale Einheiten einzuhalten, und gleichzeitig die Nichtberücksichtigung der Meinung der lokalen Bevölkerung bei der Bildung von Bezirken, Bereiche und neuen Dorfräten zu einer Reihe negativer Folgen, einschließlich derjenigen, die zur Belastung der internationalen Beziehungen in der Ukraine beitrugen.

Tatsächlich wurden während der verwaltungs-territorialen Reform interessenweise, die in den nationalen Minderheiten der Ukraine lebten, völlig ignoriert. Wie in einem der Dokumente des Zentralbüros deutscher Sektionen unter dem Zentralkomitee der Kommunistischen Partei (b)U vermerkt, dass "skrupellose Zonierung, in der kulturelle und wirtschaftliche Merkmale der Nationalitäten nicht berücksichtigt wurden, nicht nur nicht zur Stärkung der sowjetischen Staatlichkeit führte, sondern umgekehrt die Kolonisten auf den Weg des passiven Widerstands trieb" [6].

Die Schaffung neuer verwaltungs-territorialer Einheiten wurde in der Regel ohne angemessene Berücksichtigung der nationalen und wirtschaftlichen Merkmale der Besonderheiten des Lebens der Bevölkerung durchgeführt. Dies führte zur Zerstörung der national-kulturellen, religiösen und sozialen und häuslichen Art und Weise kompakt lebende Bevölkerung nationaler Minderheiten. Schließlich hatte das sozioökonomische und soziokulturelle Leben kompakter Siedlungen nationaler Minderheiten in der Ukraine seine eigene Besonderheit [7].

Insbesondere in deutschen Siedlungen, die hauptsächlich in mononationalen Volost vereint sind, entwickelte aktiv Genossenschaftsbewegung, betriebene Landgesellschaften, Kredit- und Sparkassen usw. Außer der Grundschulen, die in fast jeder Kolonie existierten, schufen Zentralschulen, landwirtschaftliche Schulen, Frauengymnasien und andere Bildungseinrichtungen. Es gab Krankenhäuser, Häuser für Waisen,

---

[1] *ЗУ УРСР*. 1922, 50, 741.

[2] Скуратович, І.М. (2004). *Адміністративно-територіальний устрій України в 1920-1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження.* Харків: Видавець СПД ФО Н.М. Вапнярчук, 90.

[3] Буценко, А. (1925). *К вопросу районирования Украины. Краткий обзор работ по районированию УССР за 1922-1925 гг., в связи с переходом на трехстепенную систему управления*. Харьков.: Госиздат, 15.

[4] *ЗУ УРСР*. 1923, 20-21. 318, 319.

[5] *ЗУ УРСР*. 1923, 28, 418.

[6] Центральний державний архів громадських об'єднань України, *ф.1, оп.1, спр. 402*, арк.25.

[7] Кулинич, І.М., Кривець, Н.В. (1995). *Нариси з історії німецьких колоній в Україні*. Київ: Інститут історії України НАН України, 200.

Patienten, Behinderte, Gehörlose usw. Alle diese Institutionen wurden ausschließlich auf Kosten der deutschen Kolonisten und ihrer nicht Regierungsorganisationen gehalten.

Als Folge der verwaltungs-territorialen Reform wurden deutsche Volosts aufgelöst und in Gebiete annektiert, in denen inonationale Bevölkerung (ukrainisch, russisch) lebte. So wurde während der Zonierung in 1923 Knadenfeld Volost (28 deutsche Kolonien mit einer Bevölkerung von mehr als 18 Tausend Menschen) an den Chernihiv-Bezirk des Bereichs Berdyansk annektiert; Galbstadt volost (33 Kolonien, mehr als 19 Tausend Einwohner) wurde an Kmatsky Bereich Melitopol Bezirk annektiert; Landauska Volost war in Varvarivsky Bereich Mykolajiw Bezirk, und Rohrbachska Volost und ein Teil von Galbstadt ging zu Beresowski Bereich Odessa Bezirk. Infolgedessen befanden sich 25 Volosts, in denen die deutsche Bevölkerung kompakte Massen lebte, in verwaltungsterritorialen Einheiten mit inonationaler Bevölkerung. Gleichzeitig wurden die Grundstücke der Kolonisten aufgeteilt und ein Teil der Landzuteilungen an andere Eigentümer vergeben. Die Umstrukturierung von Grundstücken führte dazu, dass die Kolonisten einen erheblichen Teil des fruchtbaren Landes und der Weiden verloren. Dies spiegelte sich in der Verringerung des Viehbestandes wider [1].

Es sollte beachtet werden, dass die Verwaltungszentren der neuen territorialen Einheiten in der Regel in Siedlungen mit hauptsächlich russischer oder ukrainischer Bevölkerung verlegt wurden. Mitarbeiter von Dorfräten und Bereichsbehörden, zu denen auch deutsche Dörfer gehörten, kannten in den meisten Fällen Deutsch nicht, sie kannten auch die Besonderheiten des Lebens der deutschen Bevölkerung auch nicht und ignorierten manchmal sogar mit Bewusstheit die nationalen kulturellen, religiösen und anderen Bedürfnisse der Deutschen, was oft zu Missverständnissen und Konflikten führte. So wurde im Bericht des NKWD der UdSSR vom 22. Dezember 1923 "Über die politische Situation in den deutschen Kolonien des Bereichs Varvariv des Bezirk Mykolajiw" ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bindung dieser Kolonien an Dorfräte mit der vorherrschenden russischen Bevölkerung zu Ausbrüchen internationaler Feindseligkeit führte, die auf dem sprachlichen Boden sowie durch Die Seinerseits entstanden [2]. Auch in einer Reihe von Bezirken, insbesondere in Odessa, Tschernihiw, Katerynoslavsk und anderen. Behörden untersagten deutschen Kolonisten sogar die offizielle Verwendung ihrer Muttersprache [3].

Darüber hinaus führte die Umsetzung der verwaltungs-territorialen Reform zur Neuorganisation der von deutschen Kolonisten geschaffenen Bildungs-, medizinischen und philanthropischen Einrichtungen, die sie an die Bedürfnisse der ärmsten Bauern (hauptsächlich ukrainische und russische) anpassten. Die meisten von ihnen, aufgrund der fehlenden Finanzierung oder Beschlagnahme von Eigentum, hörten ganz auf zu existieren. Insbesondere das Taubenhaus in der Kolonie Worms des Bezirks Odessa, Häuser für Behinderte und Alte in Odessa, Großliebental, Zeltsi, Landau, Rohrbach, ein Waisenhaus in Karlsruhe, eine Landwirtschaftsschule in Landau, eine Zentralschule und Gymnasien in Großliebental und Landau wurden liquidiert. Genossenschafts- und Kreditorganisationen wurden in allen Kolonien zerstört [4].

Folglich verletzte die Einführung einer neuen administrativen territorialen Teilung die traditionellen Bindungen zwischen Gemeinschaften nationaler Minderheiten, die sich zuvor hauptsächlich in monoethnischen Volosts vereinigten, in denen eine ziemlich entwickelte Sphäre des öffentlichen Lebens funktionierte. Insbesondere gehalten in nationalen Volosts auf Kosten der Gemeinschaft nationale Bildungseinrichtungen, Waisenhäuser, Krankenhäuser, Häuser für Behinderte und alte, Feuerwehren, funktionierende Kassen gegenseitiger Hilfe, etc. Im Zuge der Reform wurden diese auf nationaler Ebene relativ homogener Siedlungen zerschlagen, und ihre Siedlungen waren Teil ausländischer Bezirke. All dies wirkte sich negativ auf die sozioökonomische und national-kulturelle Situation nationaler Minderheiten aus, verursachte eine erhöhte Auswanderungsstimmung in ihrem Umfeld, trug zur Belastung der internationalen Beziehungen bei.

Von besonderer Bedeutung für die führende Partei-Staatsführung und die lokalen Behörden führten zu einer erheblichen Ausbreitung der Auswanderungsbewegung unter den nationalen Minderheiten. Insbesondere wurde in dem Bericht der Zentralkommission für nationale Minderheiten festgestellt, dass "von 1922 bis 1924 unter den deutschen Kolonisten der Ukraine ein großer Wunsch nach Auswanderung nach Amerika (Kanada) bestand. Die Gesamtzahl der Auswanderer erreichte 8.000, ohne Kinder; Aussagen über

[1] Яковлева, Л., Чирко, Б., Пишко, С. (1994). *Німці в Україні (1920 – 1930-ті роки). Збірник документів державних архівів України*. Київ: Інститут історії України НАН України, 12.
[2] Яковлева, Л., Чирко, Б., Пишко, С. (1994). *Німці в Україні (1920 – 1930-ті роки). Збірник документів державних архівів України*. Київ: Інститут історії України НАН України, 27.
[3] Кулинич, І.М., Кривець, Н.В. (1995). *Нариси з історії німецьких колоній в Україні*. Київ: Інститут історії України НАН України, 200.
[4] Там само.

den Wunsch zu emigrieren war etwa 20 000" [1]. Erhebliche Verteilung Emigrationsbewegung kam auch unter der jüdischen Bevölkerung, Griechisch und andere.

Eines der wirksamen Mittel zur Bekämpfung der Auswanderungsstimmungen von Vertretern nationaler Minderheiten sah parteistaatliche Führung die Schaffung von nationalen Bezirken und Dorfräten. Die Möglichkeit der Zuweisung nationaler Bezirke und Dorfräte in der ukrainischen SSR wurde bereits in der Resolution der VUCVK und der RNA der UdSSR diskutiert: "Über Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichheit der Sprachen und Förderung der Entwicklung der ukrainischen Sprache" vom 1. August 1923. Gewehrleistend auf das Recht der Ukrainer auf Kommunikation mit Behörden in ihrer Muttersprache, konnte der Gesetzgeber den Vertretern nationaler Minderheiten das gleiche Recht nicht verweigern. Daher wurde in der Entschließung ausdrücklich betont, dass in den verwaltungsterritorialen Einheiten, von denen die meisten nationale Minderheiten sind, die Behörden die Sprache der Mehrheit der Bevölkerung verwenden müssen (Artikel 6) [2].

Die Notwendigkeit, verwaltungsterritoriale Einheiten in der UdSSR auf nationaler Ebene zuzuweisen, wurde im November 1923 auf der Sitzung der IV. Tagung der VUCVK VII-Einberufung erörtert. In der Sitzungsbegründung "Über die Ergebnisse und die regelmäßigen Aufgaben der Zonierung der Ukraine" war es die notwendigen, dringenden Maßnahmen zu ergreifen, um "die Siedlungen durch Dorfräte gleichmäßig nach Bezirken zu verteilen, um in einer Verwaltungseinheit in ihrer nationalen Zusammensetzung der Bevölkerung zu erhalten" [3].

Im Frühjahr 1924 mit der Initiative zur sofortigen Schaffung deutscher Nationalgebiete war das Zentralbüro der deutschen Sektionen im Zentralkomitee der Kommunistischen Partei (b)U. Im April 1924 wurde auf der Sitzung des Politbüros des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei (b) der Ukraine der Bericht des Zentralbüros "Über die Schaffung deutscher Verwaltungsbezirke in der Ukraine" gehört. Er betonte insbesondere, daß "politische Prinzipien, die bei der Entwicklung deutscher Volsts verfolgt wurden, sowie die rücksichtslose Zonierung, wann die kulturelle und wirtschaftliche Merkmale der Nationalitäten nicht berücksichtigt wurden. Es führte nicht nur zur Stärkung der sowjetischen Staatlichkeit, sondern im Gegenteil auch die Kolonisten auf den Weg des passiven Widerstands trieben". Nach Angaben des Zentralbüros deutscher Sektionen kann die Verbesserung der Situation in den deutschen Kolonien nur dazu beitragen, dass ehemalige kompakte deutsche Besitzungen in unabhängige Verwaltungsgebiete überwiesen werden, was "zu einer umfassenden Sowjetisierung des deutschen Dorfes führen wird – einerseits und zweifellos die Auswanderungsstimmung unter den deutschen Kolonisten beseitigt. Nur solche Maßnahmen werden in der Lage sein, die Solidarität und brüderliche Zusammenarbeit der Deutschen mit den arbeitenden Massen anderer Nationalitäten zu stärken und ihnen Vertrauen in die sowjetischen Behörden und die Kommunistische Partei zu geben und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich an der Erfüllung der Aufgaben zu beteiligen, denen sich die sowjetischen Behörden auf dem Gebiet der Landwirtschaft, Kultur- und Bildungsarbeit gegenübersehen [4].

Im Mai 1924 wurde die Frage "Über die Zuteilung deutscher Bezirke und Gemeinderäte" in der Sitzung der Zentralkommission der nationalen Minderheiten im VUCVK geprüft. Mitglieder der Kommission appellierten an das Präsidium der VUCVK mit dem Vorschlag, eine Reihe von Bezirken mit kompakten Wohnsitz der deutschen Bevölkerung zuzuweisen: Landausky (Mykolajiw Bezirk der Provinz Odessa), Luxemburg (Mariupol Bezirk der Provinz Donezk) und Khortytsky (Zaporizhzhya Bezirk der Provinz Katerynoslav) [5].

Die damaligen Vorschläge des KCNM wurden jedoch vom Präsidium des VUCVK nicht berücksichtigt. 11. Juni 1924 wurde nur Resolution VUCVK und RNA USR "Über die Aufteilung der Gebiete der Region Jekaterinoslav mit der vorherrschenden deutschen Bevölkerung" angenommen, wonach es nur neue Verwaltungsgrenzen für eine Reihe von Bezirken der Region Katerynoslav zu etablieren, um die Orte der kompakten Residenz der russischen und deutschen Minderheiten zu unterscheiden. Als Ergebnis, innerhalb der Berdyansk Bezirk wurde Molochansky (Goldstadsky) Bezirk gebildet, bestehend aus den ehemaligen Bogdanivska und Molochansk Volosts, mit der vorherrschenden deutschen Bevölkerung. Darüber hinaus wurde innerhalb Melitopol Bezirk wurde aus Prisibsky Bezirk, als Teil der ehemaligen

[1] Центральний державний архів громадських об'єднань України, *ф.1, оп. 3, спр. 2504*, арк. 118.
[2] *ЗУ УРСР*. 1923, 29, 435.
[3] *ЗУ УРСР*. 1923, 46, 580.
[4] Центральний державний архів громадських об'єднань України, *ф.1, оп.6, спр. 53*, арк.95-96.
[5] Чирко, Б.В. (1995). *Національні меншини в Україні (20-30 роки XX століття).* Київ: Асоціація «Україно», 42.

gleichnamigen deutschen Volosts [1]. Die Entscheidung der höheren Behörden der UdSSR über die Bildung der Bezirke Landau [2] und Luxemburg [3] wird erst am 30. April 1925 angenommen, und der Bezirk Khortytsky wird bis 1929 organisiert [4]. Gleichzeitig erforderte der Prozess der Organisation nationaler Distrikte eine angemessene rechtliche Unterstützung.

Die Rechtsgrundlage für den Prozess der Bildung nationaler administrativer und territorialer Einheiten wurde durch die Resolution der RNA der UdSSR vom 29. August 1924 "Über die Zuweisung nationaler Bezirke und Räte" festgelegt [5]. Im Oktober 1924 verabschiedete DIE DRITTE Sitzung der VUCVK VIII-Einberufung die "Verordnung über Dorfräte", die die Bildung (mit Genehmigung des Exekutivkomitees) von nationalen Dorfräten mit einer Bevölkerung von weniger als tausend Personen vorsah [6]. Anschließend wurde die IV. Sitzung der VUCVK VIII-Einberufung (15.-19. Februar, 1925) erörterte den Bericht der Zentralen Verwaltungs- und Territorialkommission "die Grundlagen der Teilung in Bereiche" nahm eine Entschließung an, in der insbesondere festgestellt wurde: "Um die Sowjetmacht näher an die Bevölkerung zu bringen und den sowjetischen Basisapparat zu stärken, wird dringend daran gearbeitet, das bestehende Netz von Dorfräten zu erweitern, indem man von den Dorfräten alle Siedlungen mit tausend oder mehr Einwohnern und für nationale Minderheiten – 500 Einwohner – zuordnet. Auf die Interessen breiter Arbeitnehmer aus nationalen Minderheiten einzugehen und ihnen das Recht und die Möglichkeit zu geben, ihre Kultur und Sprache zu entwickeln, die notwendige Arbeit in der Zukunft anzuerkennen, um getrennte nationale Bezirke und Räte zu schaffen, um eine Verringerung der Norm in Bezug auf die Bevölkerung für Bezirke bis zu 10.000 Einwohnern zu ermöglichen [7]. So wurde durch den Beschluss der Sitzung der VUCVK die Norm der Bevölkerung, die für die Schaffung nationaler verwaltungsterritorialer Einheiten erforderlich war, im Vergleich zu gewöhnlichen Bezirken und Dorfräten reduziert. VUCVK- und KCNM-Maßnahmen zur Schaffung nationaler verwaltungs-territorialer Einheiten wurden vom 9. Allukrainischen Kongress der Räte (3.-10. Mai 1925) genehmigt [8].

Im November 1925 wurde jedoch auf der legislativen Ebene das Problem der Sprachverwendung in den nationalen Bezirken und Dorfräten gelöst. Insbesondere in der entsprechenden Resolution der VUCVK und der RNA der UdSSR "Über die Sprache der Beziehungen der Behörden und der Verwaltung von Aufzeichnungen in verwaltungs-territorialen Einheiten, die auf nationaler Basis gebildet wurden" bestätigt das Recht der Bürger, ihre Muttersprache in der Kommunikation mit staatlichen Institutionen zu verwenden (Artikel 1).

Um dieses Recht ordnungsgemäß zu gewährleisten, wird die gesamte Aufzeichnung der auf nationaler Ebene gebildeten Behörden in der Staatsangehörigkeitssprache geführt, die die Mehrheit der Bevölkerung in diesem Gebiet ausmacht (Art. 3).

Die Schaffung eines Rechtsrahmens für den Prozess der Zuweisung nationaler administrativer Gebietseinheiten in der Ukraine hat sich positiv auf den Ausbau des Netzes nationaler Bereiche und Dorfräte ausgewirkt. So zähltet man ab dem 1. April 1925 nationale Dorfräte in der ukrainischen SSR: Deutsch – 98, Griechisch – 26, Bulgarisch – 25, jüdisch – 19, polnisch – 15, tschechisch – 5, belarussisch – 1, dann wurden am 1. Oktober 1926 russische Dorfräte gegründet – 312, Deutsch – 222, Polnisch – 119, Moldawien – 52, Griechisch – 28, Belarussen – 12 [9]. Ebenso intensiv war die Bildung nationaler Bereiche. Insbesondere wurden nur während der Jahre 1924-1926 durch die Behörden organisatorische und rechtliche Maßnahmen geschaffen: fünf deutsche, zwei bulgarische, ein polnischer Bereich. Im Allgemeinen, als Folge der Zuteilung der nationalen verwaltungs-territorialen Einheiten begann in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre eine bedeutende Bevölkerung nationaler Minderheiten in nationalen Bereichen und Dorfräten leben, insbesondere: Griechen – 95,5%, Bulgaren – 74,9%, Tschechen – 69,6%, Deutsche – 58,5%, Polen – 49,8%, Russen – 31,8%, Juden – 25%, Moldawien – 18,3% [10].

---

[1] *ЗУ УРСР*. 1924, 13, 130.
[2] *ЗУ УРСР*. 1925, 24, 178.
[3] *ЗУ УРСР*. 1925, 24, 177.
[4] *ЗУ УРСР*. 1929, 24, 193.
[5] Итоги работы среди национальных меньшинств на Украине: К 10-й годовщине Октябрьской революции. (1927). *По материалам Центральной Комиссии национальных меньшинств при ВУЦИК*. Харьков, 97.
[6] *ЗУ УРСР*. 1924, 46, 279.
[7] *ЗУ УРСР*. 1925, 13-14, 99.
[8] *Вісті Всеукраїнського центрального виконавчого комітету*. 1925, 101.
[9] Буценко, А. (1925). *К вопросу районирования Украины. Краткий обзор работ по районированию УССР за 1922-1925 гг., в связи с переходом на трехстепенную систему управления*. Харьков: Госиздат, 35.
[10] Яковлева, Л., Чирко, Б., Пишко, С. (1994). *Німці в Україні (1920 – 1930-ті роки). Збірник документів державних архівів України*. Київ: Інститут історії України НАН України, 101.

Eine der Hauptaufgaben, die im Rahmen der verwaltungs-territorialen Reform der Orte des kompakten Aufenthalts nationaler Minderheiten gelöst wurden, bestand darin, ihre sozioökonomischen Forderungen, in erster Linie Landressourcen, sicherzustellen. Die Bodenbewirtschaftung in den nationalen Verwaltungseinheiten trug zu einer aktiveren Beteiligung nationaler Minderheiten an industriellen Tätigkeiten bei, verbesserte ihre sozioökonomische Lage und überwand Spannungen im Bereich der internationalen Beziehungen.

Die Organisation nationaler Bereiche hat sich positiv auf die Intensivierung des nationalen und kulturellen Lebens nationaler Minderheiten in der Ukraine ausgewirkt. Zu den wichtigsten Errungenschaften gehörten die Schaffung und Reproduktion eines Netzes von weiterführenden Schulen, Berufs-, Sekundar- und Hochschuleinrichtungen, die Organisation von Kultur- und Massenarbeit, die Veröffentlichung von Literatur und Zeitschriften in den Sprachen nationaler Minderheiten.

In den neu gebildeten nationalen Bezirken spielte eine wichtige Rolle die Tätigkeit spezieller Justizbehörden, die den nationalen Minderheiten dienen sollten, insbesondere die nationalen Kammern des Volksgerichtshofs mit dem Verhalten der Justiz in ihrer Muttersprache.

Die Bildung nationaler administrativer territorialer Einheiten trug zum wachsenden Vertrauen der Vertreter nationaler Minderheiten in die wichtigsten Maßnahmen der Sowjetregierung im Bereich der nationalen Politik bei. Dies hat seinen direkten Eindruck in der Durchführung von Wahlkämpfen, der allmählichen Zunahme von Vertretern nationaler Minderheiten in Dorfräten, Bezirks- und Bereichs Komitees gefunden. Bei der Organisation der Kampagne für Wahlen erstellt Wahllokale, die in den Landessprachen funktioniert, wurden die Wahlkommissionen in Vertreter der nationalen Minderheiten eingetragen, alle Materialien wurden in ihrer Muttersprache gedruckt, hielt Bezirksbauernkonferenzen, Frauen, Jugendversammlungen.

Ende 20 XVI Jahrhundert die Arbeiten zur Schaffung eines Netzes nationaler administrativer und territorialer Einheiten wurden hauptsächlich abgeschlossen, was auf dem zweiten Allukrainischen Treffen über die Arbeit nationaler Minderheiten im November 1930 zusammengefaßt wurde [1]. Zur Zeit wurden 26 nationale Bezirke gebildet (9 – Russisch, 7 – Deutsch, 4 – Bulgarisch, 3 – Griechisch, 2 – Jüdisch, 1 – Polnisch), mehr als 100 nationale Siedlungsräte und mehr als 1000 nationale Dorfräte [2].

Die Schaffung nationaler administrativer Gebietseinheiten in der ukrainischen SSR wurde auch auf verfassungsrechtlicher Ebene verankert. Die neue Verfassung der UdSSR, die am 15. Mai 1929 auf dem XI. Allukrainischen Kongress der Räte angenommen wurde, ließ alle Rechte und Freiheiten der Arbeiter in Kraft, die 1919 durch die Verfassung der UdSSR proklamiert wurden, und festigte die Gleichheit der Bürger unabhängig von ihren rassischen und nationalen Merkmalen. Die Verfassung garantierte allen Nationalitäten, die auf dem Territorium der Ukraine lebten, die Möglichkeit, ihre eigene Sprache zu verwenden. Artikel 19 der Verfassung der UdSSR besagte, dass zur besseren Gewährleistung der Interessen der nationalen Minderheiten, die in einem bestimmten Gebiet die Mehrheit der Bevölkerung bildeten, auf dem Territorium der Ukrainischen SSR nationale administrative territoriale Einheiten schaffen kann [3].

So in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre wurde eine organisatorische und rechtliche Basis gebildet, die die Bildung und das Funktionieren der nationalen administrativen und territorialen Einheiten der UdSSR ermöglichte. Die Bildung nationaler Bezirke und Dorfräte, die Landverwaltung von Siedlungen nationaler Minderheiten, die Schaffung nationaler Bildungs- und Kulturinstitutionen, die Veröffentlichung von Literatur in den Sprachen nationaler Minderheiten war ein historisch fortschrittlicher Schritt seitens der Sowjetregierung und trug zur Zunahme des nationalen Bewusstseins der Völker bei, eine gewisse Zunahme des Niveaus ihrer politischen Aktivität und Kultur.

References:

1. *Biulleten NKVD USSR.* [Bulletin of the NKVD of the Ukrainian SSR]. 1922, 9. [in Russian].
2. Butsenko, A. (1925). *K voprosu raionirovaniia Ukrainy. Kratkii obzor rabot po raionirovaniiu USSR za 1922-1925 gg. v sviazi s perekhodom na trekhstepennuiu sistemu upravleniia.* [On the issue of zoning of Ukraine. A brief overview of the work on the zoning of the Ukrainian SSR for 1922-1925 in connection with the transition to a three-level management system]. Kharkov: Gosizdat. [in Russian].
3. Chyrko, B.V. (1995). *Natsionalni menshyny v Ukraini (20-30 roky XX stolittia).* [National minorities in Ukraine (20-30 years of the XX century)]. Kyiv: Asotsiatsiia «Ukraino». [in Ukrainian].

[1] Второе Всеукраинское совещание по работе среди национальных меньшинств 27-30 ноября 1930 года. (1931). *Стенографический отчет и постановления*. Москва, Харьков, Минск: Центриздат, 78, 97, 150, 151.
[2] Центральний державний архів громадських об'єднань України, *ф. 539, оп. 8, спр. 1184*, арк.79.
[3] *ЗУ УРСР*. 1929, 14, 100.

4. Itogi raboty sredi natcionalnykh menshinstv na Ukraine: k 10-i godovshchine Oktiabrskoi revoliutsii. (1927). [The results of the work among the national minorities in Ukraine: for the 10th anniversary of the October Revolution]. *Po materialam Tsentralnoi Komissii natcionalnykh menshinstv pri VUTsIK*. [Based on materials from the Central Commission of National Minorities under the All-Union Central Executive Committee]. Kharkov. [in Russian].
5. Kulynych, I.M., Kryvets, N.V. (1995). *Narysy z istorii nimetskykh kolonii v Ukraini* [Essays on the history of German colonies in Ukraine]. Kyiv: Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
6. Skuratovych, I.M. (2004). *Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy v 1920-1930-kh rr. i yoho vplyvy na orhanizatsiiu derzhavnoho upravlinnia: istoryko-pravove doslidzhennia.* [Administrative and territorial structure of Ukraine in 1920-1930's and its effects on the organization of public administration: a historical and legal study]. Kharkiv: Vydavets SPD FO N.M. Vapniarchuk. [in Ukrainian].
7. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obyednan Ukrainy [Central State Archive of Public Associations of Ukraine], *f. 1, op.1, spr. 402*. [in Ukrainian].
8. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obyednan Ukrainy [Central State Archive of Public Associations of Ukraine], *f. 1, op. 3, spr. 2504*. [in Ukrainian].
9. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obyednan Ukrainy [Central State Archive of Public Associations of Ukraine], *f. 1, op. 6, spr. 53*. [in Ukrainian].
10. Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv hromadskykh obyednan Ukrainy [Central State Archive of Public Associations of Ukraine], *f. 539, op.8, spr. 1184*. [in Ukrainian].
11. *Visti Vseukrainskoho tsentralnoho vykonavchoho komitetu* [News of the All-Ukrainian Central Executive Committee], 1925, 101. [in Ukrainian].
12. Vtoroe Vseukrainskoe soveshchanie po rabote sredi natsionalnykh menshinstv 27-30 noiabria 1930 goda. (1931). [The Second All-Ukrainian meeting on work among the national minorities, November 27-30, 1930]. *Stenograficheskii otchet i postanovleniia*. [Verbatim report and resolutions]. Moscow, Kharkov, Minsk: Tsentrizdat. [in Russian].
13. Yakovleva, L., Chyrko, B., Pyshko S. (1994). *Nimtsi v Ukraini (1920–1930-ti roky). Zbirnyk dokumentiv derzhavnykh arkhiviv Ukrainy.* [Germans in Ukraine (1920-1930 years). Collection of documents of the state archives of Ukraine]. Kyiv: Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
14. *ZU URSR*. 1922, 45, 668. [in Ukrainian].
15. *ZU URSR.* 1922, 5, 74. [in Ukrainian].
16. *ZU URSR*. 1922, 50, 741. [in Ukrainian].
17. *ZU URSR*. 1923, 20-21. 318, 319. [in Ukrainian].
18. *ZU URSR*. 1923, 28, 418. [in Ukrainian].
19. *ZU URSR*. 1923, 46, 580. [in Ukrainian].
20. *ZU URSR*. 1923, 29, 435. [in Ukrainian].
21. *ZU URSR*. 1924, 13, 130. [in Ukrainian].
22. *ZU URSR*. 1924, 46, 279. [in Ukrainian].
23. *ZU URSR*. 1925, 24, 177. [in Ukrainian].
24. *ZU URSR*. 1925, 24, 178. [in Ukrainian].
25. *ZU URSR*. 1925, 13-14, 99. [in Ukrainian].
26. *ZU URSR*. 1929, 24, 193. [in Ukrainian].
27. *ZU URSR.*1929, 14, 100. [in Ukrainian].

SOCIAL DIMENSIONS OF POLITICAL INSTITUTIONS AND PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.15

Dmytro Yagunov, Meritorious Jurist of Ukraine, PhD in Public Administration
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2822-2268
Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnitsya, Ukraine

THE UKRAINIAN PRISON AND PROBATION POLICY (1991 – 2020): GENERALIZATION OF MODULATIONS AND ASSESSMENT OF KEY INDICATORS

Дмитро Ягунов, Заслужений юрист України, к. н. держ. упр.
Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, Україна

УКРАЇНСЬКА ПЕНІТЕНЦІАРНА ПОЛІТИКА (1991 – 2020): УЗАГАЛЬНЕННЯ МОДУЛЯЦІЙ ТА ОЦІНКА ОСНОВНИХ ПОКАЗНИКІВ

This research aims to analyze Ukrainian prison and probation policy for the last 30 years. This paper is based on an evaluation of different data concerning trends of prison and probation population, crime rates in prisons, mortality, and suicide rates in prison in the light of funding of the prison and probation system.

The paper contains the main conclusion that the Ukrainian prison and probation policy is not a policy in fact. Unfortunately, it is mostly narrowed to eliminating previous formal boreoarctic structures and creating new ones, the feasibility, and the necessity of which is not properly explained.

As a result, the Ukrainian prison and probation policy is completely devoid of continuity, as every new Minister of Justice, announcing a certain new policy course, ignores the past policy modulations and does not evaluate the indicators of the previous modulations of prison and probation policy. If such an assessment takes place, it is only in the categories of populism and total historical and criminological ignorance.

The Ukrainian prison and probation policy is also completely devoid of financial transparency, which exacerbates the problem of the effectiveness of the policy in view of the declining number of prisoners and the increasing prison and probation budgets.

The Ukrainian prison and probation policy is completely inconsistent. The transition from the previous to each new modulation is explained by the Ministry of Justice of Ukraine mostly by historical phantasms and ideological slogans, but not by statistics.

It could be said that the Ukrainian prison and probation policy is a complete failure in the aspect of providing the state, society, experts and academics with information on the penitentiary system and prison and probation statistics. The official sources of the prison service (regardless of the official title of the service) and the Ministry of Justice of Ukraine have never had even basic penitentiary statistics on key indicators in their dynamics. Some fragmentary and very often contradictory data can be found only, as 20 years ago, on the websites of the UNODC and the Council of Europe. This gap is partially closed by statistics from the International Center for Prison Studies. However, in fact, the only Ukrainian resource for penitentiary statistics is the website of the Donetsk Memorial NGO. In turn, this shows that for 20 years the Ukrainian penitentiary system and the relevant governmental structures have not emerged from the state of conservation and secrecy, demonstrating the Soviet tradition of forced immersion of the penitentiary system and the state of absolute secrecy.

Surprisingly, all bureaucratic modulations of the Ukrainian prison and probation policy, which took place before 2015, seems to be more transparent and prosocial, and more politically fair, given the cumulative effect of all public policy indicators, especially the relationship between the effectiveness and efficiency.

All bureaucratic modulations did not hide their bureaucratization, secrecy, and Soviet principles of governance, largely due to the militarization of the penitentiary system, which included both the militarization of the penitentiary service and the militarization of prisoners. In addition, most of the problems of the Ukrainian prison system, which led to the relevant negative but objective labels according to the CPT reports and the ECHR judgments, were due to the fact that governmental prison and probation structures of bureaucratic modulations had almost zero funding, old conservative staff, huge numbers of prisoners, mass overcrowding of prisons, and the collapse of the economic component of the Soviet correctional prison-labor system, based on the compulsory labor of convicts.

The conditional political "honesty" of the bureaucratic modulations of prison and probation policy is concerned with the conclusion that they had not ashamed to call themselves what they were. However, in contrast, new policy modulations, beginning with the theatrical one (2015 – 2019), ushered in an era of unfair political and economic competition. By accusing previous modulations of all the problems of the penitentiary system and using negative clichés and insults, theatrical and subsequent modulations, which can also be categorized as theatricality, ensured the formation and implementation of prison and probation policy on a purely declarative basis in the populist fairway. However, the main thing that distinguishes bureaucratic modulations from theatrical ones is that bureaucratic modulations very often chose the political option of "doing nothing" in boundaries of the absence of material resources (or rather were forced to choose). On the contrary, with much more material and information resources, theatrical modulations have moved from doing nothing to unplanned chaotic movements, which they have declared to be a "new prison and probation policy".

Regarding the effectiveness and efficiency of the Ukrainian prison and probation policy, as shown above, a comparative analysis of penitentiary criminality, trends in prison and probation population, prison system funding and staffing over the past 10 years leads to the conclusion that Ukrainian prison and probation policy is a failure since the 2016 prison and probation reform.

For example, for the period 2009 – 2019, the number of crimes in prisons increased almost 4 times against the background of increasing funding for the penitentiary system by 3,5 times, reducing the number of prisoners by 3 times, and increasing the number of staff by 1,2 times.

Some questions also arise concerning mortality and suicide rates in prisons, which, despite more than a significant improvement in funding, continue to rise, which in turn serves as further evidence of unsatisfactory performance and effectiveness of the Ukrainian prison and probation policy.

Given the above, it can be argued that such a phenomenon as "prison and probation policy" in Ukraine is absent. Yes, we have appropriate management structures, a large staff, an appropriate number of prisoners, convicts, and probation clients, as well as a huge budget. However, there is no "policy" based on clear criteria, transparency and statistics, and most importantly, on the assessment of such criteria and corresponding clear assessments.

Keywords: public policy analysis, prison and probation policy, penitentiary system of Ukraine, prison, prison criminality, prison budgets, efficiency of prison and probation policy, effectiveness of prison and probation policy, analysis of indicators of prison and probation policy, modulations of prison and probation policy.

Вступ

Метою цього дослідження є узагальнення результатів розробки та впровадження пенітенціарної політики в Україні упродовж усього періоду незалежності, починаючи з 1991 року.

У цьому дослідженні ми не ставимо за мету дослідження правових статусів та формальних повноважень публічних структур, відповідальних за розробку та впровадження пенітенціарної політики в Україні. Тим не менш, трансформація публічних структур буде частково братися до уваги, проте виключно для цілей ідентифікації найважливіших періодів пенітенціарної політики.

Мета цього дослідження полягає у проведенні аналізу саме *політичного поля*, в рамках якого національна пенітенціарна політика розроблялася та впроваджувалася на тому чи іншому етапі, у визначенні фактичних мотивів проведення пенітенціарних реформ та у формулюванні висновків щодо показників пенітенціарної політики у межах певної модуляції та в цілому за період незалежності України.

Вихідні дані та окремі методологічні зауваження

На національному рівні будь-яка офіційна статистика, необхідна для проведення комплексного дослідження вітчизняної пенітенціарної політики в її динаміці, *відсутня* упродовж всього періоду незалежності України.

Відтак це дослідження здебільшого засноване на статистиці щодо пенітенціарної системи України, представленій на офіційних інформаційних ресурсах Ради Європи (CoE), UN Office on Drugs and Crime (UNODC), World Prison Brief (WPB) та ГПО «Донецький меморіал»[1].

Щодо статистики пенітенціарної злочинності, то відповідні вихідні дані нами бралися з офіційних веб-ресурсів органів прокуратури та окремих наукових публікацій щодо стану пенітенціарної злочинності в Україні.

Враховуючи відсутність офіційної пенітенціарної статистики в її динаміці та суперечливість вихідних даних щодо стану справ у пенітенціарній системі України у різних міжнародних та національних джерелах, це дослідження може на майбутнє підлягати *частковому коригуванню* у бік збільшення обсягів статистичних даних.

Водночас необхідно зауважити, що різниця в окремих показником може бути обумовлена часом, коли акумулювалися ті чи інші статистичні дані. Так, у звітах Ради Європи представлено дані станом на 1 вересня кожного року, а в інших джерелах – станом на 31 грудня кожного року. Відповідно з метою надання найбільш об'єктивної інформації у цьому дослідженні ми подаємо усі можливі відомості за даними різних міжнародних та національних акторів, які у деяких випадках підлягають комбінуванню.

Окремі офіційні дані прокуратури щодо статистики пенітенціарної злочинності мають оцінюватися більш ніж критично в силу явної невідповідності об'єктивним реаліям української пенітенціарної системи та іншим статистичним даним, на чому ми фокусуємо увагу у відповідному підрозділі нашого дослідження.

Щодо показників пенітенціарної злочинності, то ми використовуємо статистичні дані з офіційних робочих та аналітичних документів Державної пенітенціарної служби України (ДПтСУ), через що висловлюємо глибоку щиру вдячність нашим давнім друзям та колегам, які сприяли цьому дослідженню та забезпечували нас критичними зауваженнями та аналітичними матеріалами.

Модуляції пенітенціарної політики

В основу нашого дослідження нами покладаються не формальні публічні структури як такі, а їх природа та сутність, що відображено у відповідних модуляціях пенітенціарної політики, які послідовно змінили одна іншу.

Відповідні модуляції ми визначили наступним чином:

– васально-бюрократична (1991 – 1998);
– перехідна традиційно-бюрократична (1998 – 1999);
– автономна традиційно-бюрократична (1999 – 2015);
– централізована театральна (2015 – 2017);
– децентралізована псевдоменеджеріалістська (2017 – 2020);
– змішана псевдоменеджеріалістська (з 2000).

Васально-бюрократична модуляція

Категорія васально-бюрократичної модуляції (1991 – 1998) обумовлена перебуванням пенітенціарної системи у підпорядкуванні МВС, де, відповідно до усталеної радянської традиції, будучи більш ніж вагомим політичним, ідеологічним, економічно-промисловим та матеріальним додатком до МВС, пенітенціарна система водночас посідала васально-маргінальне місце у могутній системі внутрішніх справ.

[1] ГПО "Донецький меморіал". <http://ukrprison.org.ua/>;
Council of Europe. <www.coe.int>;
United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/>.

Розпад СРСР з подальшим розривом промислово-економічних зв'язків між союзними республіками та, відповідно, між промислово орієнтованими міністерствами внутрішніх справ союзних республік призвів до фактичного знищення економічної основи вітчизняної пенітенціарної системи з одночасним залишенням величезної армії ув'язнених та персоналу пенітенціарної системи без належного фінансування та звичних для СРСР обсягів промислового виробництва, що надало пенітенціарній системі України ще більшої маргінальності.

Перед розпадом СРСР пенітенціарна система України зустрілася з відсутністю належного бюджетного фінансування, зростанням рівня злочинності на фоні неготовності правоохоронних органів до такої динаміки та, як наслідок, посиленням пунітивної складової у функціонуванні пенітенціарної системи та системи кримінальної юстиції в цілому.

Так, в Україні було зареєстровано

– у 1990 році – майже 370 тис. злочинів;
– у 1991 році – більше 405 тис. злочинів;
– у 1992 році – майже 482 тис. злочинів;
– у 1993 році – більше 539 тис. злочинів;
– у 1994 році – більше 572 тис. злочинів;
– у 1995 році – майже 642 тис. злочинів;
– у 1996 році – майже 618 тис. злочинів;
– у 1997 році – більше 589 тис. злочинів.

Таблиця 1

Злочинність в Україні (1991 – 1997)[1]

ЗЛОЧИНІСТЬ В УКРАЇНІ (1991 – 1997)	**Кількість зареєстрованих злочинів (тис.)**
1990	370
1991	405
1992	482
1993	539
1994	572
1995	642
1996	618
1997	589

Як наслідок, станом на 1990 рік у пенітенціарних закладах утримувалося понад 116 тис. ув'язнених (225 ув'язнених на 100 тис. населення), у 1993 році – майже 130 тис. ув'язнених (248 ув'язнених на 100 тис. населення), у 1996 році – майже 204 тис. ув'язнених (398 ув'язнених на 100 тис. населення).

Таблиця 2

Динаміка в'язничного населення за даними WPB[2]

ТЕНДЕНЦІЯ (дані WPB)	**Загальна кількість (тис.)**	**Кількістьна 100 тис. населення**
1990	116	225
1993	130	248
1996	204	398

Щодо політичної складової цієї модуляції, то вона історично пов'язується із затвердженими ще у 1991 році Основними напрямами реформи кримінально-виконавчої системи в УРСР (Постанова КМ

[1] Застосування покарання у вигляді позбавлення волі у 1987-2007 роках. *Тюремний портал*. <http://ukrprison.org.ua/statistics/1209176587>.
[2] Ukraine. *World Prison Brief data*. <https://www.prisonstudies.org/country/ukraine#further_info_past_trends>.

УРСР № 88 від 11.07.1991), якими напередодні набуття Україною незалежності передбачалося виділення системи виконання покарань у самостійне республіканське відомство.

Перехідна традиційно-бюрократична модуляція

Перехідна традиційно-бюрократична модуляція (1998 – 1999) відображає створення у 1998 році на базі ГУВП МВС України Державного департаменту України з питань виконання покарань (ДДУПВП) як органу державного управління пенітенціарною системою України, який тимчасово залишався в підпорядкуванні МВС.

Набувши статусу члена Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання кардинально змінити організаційно-функціональну структуру державного управління пенітенціарною системою. Зазначені зобов'язання вимагали від України повністю розірвати організаційні зв'язки між пенітенціарною системою та відомствами поліції, прокуратури, безпеки та кримінального переслідування.

Відповідно перехідна традиційно-бюрократична модуляція пов'язана з поступовим виведенням пенітенціарної системи зі сфери політичного впливу поліції (МВС), що упродовж 1998 – 1999 років набуло форми перехідного підпорядкування ДДУПВП вітчизняному відомству поліції, хоча не можна не наголосити на явній тимчасовості такого кроку, адже на момент набуття членства у Раді Європи політичні настрої керівників пенітенціарної системи дедалі більш відображали політичну, економічну, ідеологічну та операційну свободу пенітенціарної системи.

З іншого боку, будь-які намагання керівництва МВС втримати пенітенціарну систему у зоні та сфері свого впливу наражалися б на гостру реакцію з боку Ради Європи у контексті європейських стандартів та взятих перед Радою Європи зобов'язань щодо основоположних засад формування пенітенціарної політики.

Пенітенціарна політика цього нетривалого часу може охарактеризуватися адаптацією до постійного гіпернавантаження на пенітенціарну систему внаслідок відсутності належного фінансування, зниження економічного потенціалу української в'язниці та збільшення в'язничного населення країни на фоні перманентно високої динаміки злочинності.

Так, у 1998 році в Україні було зареєстровано майже 576 тис. злочинів, у 1999 році – майже 559 злочинів. Як наслідок, за даними другого World Prison Population List в'язничне населення України зросло у 1999 році – до 217 тис. ув'язнених (430 ув'язнених на 100 тис. населення).

Крім того, на кризовий стан пенітенціарної політики у цей період вказує такий показник як смертність у пенітенціарних установах. Так, Держдепартамент США у своїй доповіді зазначив, що 1998 року було зафіксовано 1901 смерть у пенітенціарних установах (див. Дотримання прав людини в Україні у 1999 році: доповідь Держдепартаменту США №15-56). Українські правозахисники вказують на інші дані: 1998 рік – 2108 смертей (10 смертей на тисячу ув'язнених), 1999 рік – 3015 (3,5 смертей на тисячу ув'язнених).

Автономна традиційно-бюрократична модуляція

Автономна традиційно-бюрократична модуляція пов'язується із остаточним виведенням у 1999 році ДДУПВП з тимчасового підпорядкування МВС та набуття ДДУПВП політико-правового статусу центрального органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який безпосередньо покладалося завдання реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України.

Тому ця модуляція включає також створення ДПтСУ у 2010 році та подальше функціонування ДПтСУ до 2016 року, яка стала центральним органом виконавчої влади, який входив до системи органів виконавчої влади і забезпечував реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань.

З приводу створення ДПтСУ варто наголосити, що експерти Ради Європи критично висловлювалися щодо назви вітчизняного відомства як «Державного департаменту України з питань виконання покарань», зазначаючи, що опис ролі Департаменту як «виконання покарань» обмежує масштаби та більш прогресивні елементи роботи ДДУПВП, пов'язані із соціальною та психологічною роботою (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003**).**

Щодо статистичних показників, то саме початок нового тисячоліття знаменував досягнення Україною критичного максимуму за кількістю в'язничного населення. Так, у 2000 році у пенітенціарних установах перебували майже 220 тис. ув'язнених, що становило 443 ув'язнених на 100 тис. населення.

Рис. 1. Злочинність та показники в'язничного населення бюрократичних модуляцій (WPB)[1]

У подальшому спостерігалося поступове зниження показників в'язничного населення (як у абсолютних, так і у відносних показниках). Тим не менш, Україна продовжувала утримувати пальму першості у списку країн з найбільшою кількістю ув'язнених на 100 тис. населення.

Так, відповідно до *п'ятого World Prison Population List* (інформація станом на 2002 – 2003 роки) до списку країн-лідерів за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення входили: США (701), Росія (606), Білорусь (554), Казахстан (552), Американські Вірджинські острови (552), Туркменістан (489), Беліз (459), Бермуди (447), Суринам (437), Україна (415).

Таблиця 3

Країни-лідери за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення за п'ятим World Prison Population List[2]

WORLD PRISON POPULATION LIST № 5 (дані на 2002 – 2003 роки)	
Країна	*Incarceration Rate*
США	701
Росія	601
Білорусь	554
Казахстан	552
Амер. Вірджинські острови	552
Туркменістан	489
Беліз	459
Бермуди	447
Суринам	437
Україна	415

Відповідно до *шостого World Prison Population List* (інформація 2002 – 2005 років), картина значною мірою не змінилася: США (714), Росія (532), Білорусь (532), Бермуди (532), Палау (523),

[1] Prison population trend up to 2000. <https://www.prisonstudies.org/country/ukraine#further_info_past_trends>.
[2] *World Prison Population List* (fifth edition). <https://static.prisonpolicy.org/scans/rds/r234.pdf>.

Американські Вірджинські острови (490), Туркменістан (489), Куба (487), Суринам (437), Кайманові острови (429), Беліз (420), Україна (417), Мальдівські острови (416), Сент-Кітс і Невіс (415), Південна Африка (413), Багами (410).

Таблиця 4

Країни-лідери за кількістю ув'язнених на 100 тис. населення за шостим World Prison Population List[1]

WORLD PRISON POPULATION LIST № 6 (дані на 2002 – 2005 роки)	
Країна	*Incarceration Rate*
США	714
Росія	532
Білорусь	532
Бермуди	532
Палау	523
Амер. Вірджинські острови	490
Туркменістан	489
Куба	487
Суринам	437
Кайманові острови	429
Беліз	420
Україна	417
Мальдівські острови	416
Сент-Кітс і Невіс	415
Південна Африка	413
Багами	410

Хронологічно тенденцію до зниження показників в'язничного населення в Україні представлене у поданій нижче таблиці (зауважимо вдруге на відсутності будь-якої статистики Міністерства юстиції України щодо функціонування пенітенціарної системи у динаміці):

Таблиця 5

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними Ради Європи

ДИНАМІКАВ'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Загальна кількість ув'язнених**	**Кількість ув'язнених на 100 тис. населення**
2001	198885	406
2002	198946	405,7
2003	198386	407,8
2004	193489	406,3
2005	179519	381,1
2006	165408	353,8
2007	154055	331,5
2008	148339	321,1
2009	146394	318,5
2010	152169	332,4
2011	158532	347,7
2012	151122	332,5
2014	92290	204
2019	52973	125,7

[1] *World Prison Population List* (sixth edition). <https://www.prisonpolicy.org/scans/worldprisonpopsixth.pdf>.

Рис. 2. Динаміка incarceration rate в Україні за даними Ради Європи

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними UNODC представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 6

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними UNODC

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані UNODC)	**Загальна кількість ув'язнених**	**Кількість ув'язнених на 100 тис. населення**
2003	191241	401,9
2004	192047	406,7
2005	170923	364,5
2006	160725	344,9
2007	147690	322,8
2008	145946	316,2
2009	147716	321,3
2010	154027	336,4
2011	154029	337,6
2013	147112	324,8
2016	60771	135,9
2017	57100	128,3

Рис. 3. Динаміка incarceration rate в Україні за даними UNODC

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними WPB представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 7

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними WPB

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані WPB)	**Загальна кількість ув'язнених**	**Кількість ув'язнених на 100 тис. населення**
1990	116400	225
1993	129500	248
1996	203988	398
2000	218800	443
2003	197641	412
2005	188465	400
2007	160725	345
2009	145946	318
2011	154027	338
2013	147112	324
2015	73431	201
2017	60621	167
2019	55078	153

Рис. 4. Динаміка incarceration rate в Україні за даними WPB

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними ГПО «Донецький меморіал» представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 8

Динаміка в'язничного населення в Україні за даними ГПО «Донецький меморіал»

ДИНАМІКА В'ЯЗНИЧНОГО НАСЕЛЕННЯ (дані ГПО «Донецький меморіал» станом на 1 січня кожного року)	**Загальна кількість ув'язнених**
2004	191667
2005	188465
2006	170923
2007	160725
2008	149690
2009	145946
2010	147716
2011	154027
2012	154029
2013	147112
2014	126937
2015	73431
2016	69997
2017	60399
2018	57100
2019	55078
2020	52863

Рис. 5. Динаміка в'язничного населення в Україні за даними ГПО «Донецький меморіал»

Важливим фактором, що характеризує пенітенціарну політику у рамках цієї модуляції, є поступове зростання кількості «довирокових» ув'язнених.

За даними UNODC тенденція збільшення частки «довирокових» ув'язнених мала наступний вигляд:

Таблиця 9

«Довирокові» ув'язнені за даними UNODC

«ДОВИРОКОВІ» УВ'ЯЗНЕНІ (дані UNODC)	**Відсоток «довирокових» ув'язнених (%)**
2003	13
2004	11,9
2005	11,2
2006	11,6
2007	12,3
2008	13,7
2009	15,8
2010	25,6
2011	24,4
2017	33,8

За даними Ради Європи тенденція зміни частки «довирокових» ув'язнених мала інший вигляд:

Таблиця 10

«Довирокові» ув'язнені за даними Ради Європи

«ДОВИРОКОВІ» УВ'ЯЗНЕНІ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Відсоток «довирокових» ув'язнених (%)**
2000	20,4
2001	17,8
2002	18,6
2003	23,4
2004	22,5
2005	16,5
2006	16,5
2008	23,7
2009	22,7
2010	27
2011	23,9
2012	21,3
2014	19,9

За даними WPB тенденція збільшення частки «довирокових» ув'язнених мала інший вигляд:

Таблиця 11

«Довирокові» ув'язнені за даними WPB

«ДОВИРОКОВІ» УВ'ЯЗНЕНІ (дані WPB)	**Відсоток «довирокових» ув'язнених (%)**
2000	20,4
2006	20,6
2007	20,5
2010	25,7
2013	21
2014	17,3
2015	21,8
2016	26,8
2020	36

Рис. 6. «Довирокові» ув'язнені за даними WPB

Крім того, важливим показником пенітенціарної політики України була наповненість пенітенціарних установ, яка завжди становила предмет особливої уваги в ЄСПЛ при розгляді скарг за статтею 3 Конвенції про захист прав людини та, як наслідок, подальший фінансовий тягар на Державний бюджет України внаслідок регулярного встановлення у відповідних рішеннях ЄСПЛ фактів переповненості пенітенціарних установ.

Таблиця 12

Наповнення пенітенціарних установ України за даними Ради Європи

НАПОВНЕННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Ліміт**	**Фактичне поповнення**	**Рівень наповнення**
2001	216669	198855	92
2002	223140	198946	89,2
2003	220387	198386	90
2004	158600	193489	122
2005	159011	179519	112,9
2006	159966	165408	103,4
2007	159351	154055	96,7
2008	158717	148339	93,5
2009	157984	146394	92,7
2010	157439	152169	96,7
2011	157625	158532	100,6
2012	157625	151122	95,9
2014	140419	92290	65,7

Рис. 7. Наповнення пенітенціарних установ України за даними Ради Європи

На відміну від даних Ради Європи, UNODC надає більш негативну картину щодо цього показника пенітенціарної політики України:

Таблиця 13

Наповнення пенітенціарних установ України за даними UNODC

НАПОВНЕННЯ ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВ (дані UNODC)	**Ліміт**	**Фактичне поповнення**	**Рівень наповнення**
2003	175101	191241	109,2
2004	120222	192047	159,7
2005	120908	170923	139,1
2006	122323	160725	131,4
2007	120839	147690	123,9
2008	120154	145946	120,5
2009	120397	147716	122,7
2010	114678	154027	134,3
2011	150229	154029	102,5
2017	138974	57100	41,1

Рис. 8. Наповнення пенітенціарних установ України за даними UNODC

Беручи до уваги відмінність між даними CoE та UNODC, а головне – традиційну секретність пенітенціарної служби з цього питання, доцільно надати порівняльну таблицю показників наповнення пенітенціарних установ в Україні у рамках відповідної модуляції:

Таблиця 14

Наповнення пенітенціарних установ за даними UNODC та Ради Європи

НАПОВНЕННЯ	**CoE**	**UNODC**
2003	90	109,2
2004	122	159,7
2005	112,9	139,1
2006	103,4	131,4
2007	96,7	123,9
2008	93,5	120,5
2009	92,7	122,7
2010	96,7	134,3
2011	100,6	102,5

Рис. 9. Наповнення пенітенціарних установ України за даними UNODC та Ради Європи

Варто зробити особливий наголос, що у контексті запропонованої нами класифікації модуляцій термін «бюрократична» не має будь-якої негативної конотації. Упродовж 1991 – 2015 років пенітенціарна служба існувала у межах традиційного для неї політичного дискурсу та економічних обмежень, поступово трансформуючись під впливом політичного супроводу з боку Ради Європи та її структур та, що є більш важливо, під тиском ЄСПЛ, який раз за разом підвищував стандарти прав людини у пенітенціарній системі та у системі кримінальної юстиції в цілому.

Навпаки, наступні модуляції в історії української пенітенціарної політики (театральна та псевдоменеджеріалістська) мають набагато більшу негативний відтінок в аспекті оцінки результатів впровадження пенітенціарної політики, що ми, власне, і спробуємо довести у цьому дослідженні.

Централізована театральна модуляція

Централізована театральна модуляція (2015 – 2017) відображає пенітенціарну політику після ліквідації ДПтСУ внаслідок перебирання на себе Міністерством юстиції України функції з безпосередньої реалізації пенітенціарної політики (реформи П. Петренка та Н. Бернацької).

Щодо ліквідації ДПтСУ як центрального органу виконавчої влади, то до цього часу раціональність та доцільність такого управлінського кроку перебуває під більш ніж великим сумнівом.

Так, ще у 2003 році експерти Ради Європи, оцінюючи остаточне виведення ДДУПВП з підпорядкування МВС та надання цій службі статусу автономної соціальної організації, наголошували: «Центральна адміністрація має гучний та незалежний голос в Уряді. Складається враження, що робота ДДУПВП як незалежного управління стала набагато ефективнішою порівняно з його роботою як складової частини МВС, і ми не рекомендуємо на цьому етапі вносити будь-які зміни до цієї структури» (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003**).**

Відтак ми маємо підстави стверджувати, що у 2016 році робота на той час вже ДПтСУ як центрального органу виконавчої влади була штучно перервана внаслідок ліквідації ДПтСУ як більш-менш сталої структури. Як наслідок, внаслідок революційного (проте аж ніяк не еволюційного) переходу до нової модуляції було перервано усталений процес реалізації пенітенціарної політики, яка набирала обертів після багатьох років перебування пенітенціарної системи України у кризі.

Щодо статистичних показників, то перше, що треба відзначити, це те, що у часових рамках цієї модуляції мало місце подальше падіння показників в'язничного населення в Україні

(як у абсолютних, так і у відносних показниках). Тим не менш, Україна продовжувала утримувати пальму першості у списку країн з найбільшим в'язничним населенням: 2016 рік – майже 61 тис. ув'язнених (140 ув'язнених на 100 тис населення), 2017 рік – трохи більше 57 тис. ув'язнених (128 ув'язнених на 100 тис. населення).

Відповідно, цей період характеризується більш ніж суттєвим ненаповненнм пенітенціарних установ внаслідок ще більшого зниження кількості ув'язнених в Україні.

Так, за даними Рахункової палати, упродовж періоду 2015 року – I кварталу 2017 року чисельність осіб, які відбували покарання в установах виконання покарань, зменшилася в 1,4 рази (з 57396 до 41800 осіб), а чисельність осіб, які трималися у слідчих ізоляторах, навпаки збільшилась з 16035 до 18821 особи, або в 1,2 рази **(**рішенням Рахункової палати від 27.06.2017 № 13-3**).**

Крім того, за даними UNODC станом на 2017 рік при ліміті у 139 тис. місць фактично у пенітенціарних установах утримувалося трохи більше 57 тис. ув'язнених, що становило 41% від ліміту.

Оцінюючи в цілому цю модуляцію пенітенціарної політики України та пояснюючи категорію театральності, яку покладено в основу дослідження відповідної модуляції, варто наголосити, що пенітенціарна політика фактично була замінена яскравим як для пересічного громадянина, але водночас доволі вульгарним та максимально спрощеним з точки зору експерта театральним видовищем під загальним керівництвом декількох керівників Міністерства юстиції України (П. Петренко, Н. Бернацька, Д. Чернишов), кожен з яких, відіграючи відповідну політичну роль, тим не менш не брав будь-якої політичної відповідальності за результати пенітенціарної політики.

Ключовими характеристиками театральної модуляції пенітенціарної політики було таке:

1. Відсутність відправної точки реформи.

Декларуючи повний провал пенітенціарної політики у рамках попередніх модуляцій і тотальну корумпованість пенітенціарного персоналу, так само як і відсутність результативного й ефективного управління у пенітенціарній сфері, нові пенітенціарні менеджери мали б терміново зафіксувати належним чином такий начебто жалюгідний стан справ, про який стверджувалося ними, щоб мати відправну точку реформування. Ті «Оцінки в'язничної системи України», які свого часу робилися експертами Ради Європи (1996, 2003), могли б служити прикладом такої фіксації для нового підходу Міністерства юстиції України. Проте, на жаль, ми не мали будь-якої відправної точки пенітенціарної реформи з чіткою системою показників, яка б надали на майбутнє відповіді щодо успіхів або невдач у відповідних сферах пенітенціарного реформування.

2. Ігнорування субкультурного фактору.

Є загальновідомим, що будь-яка організація має власну, характерну для неї субкультуру. Відповідно, кожна в'язниця та пенітенціарна служба в цілому як соціальні організації мають свою власну субкультуру, і, гадаємо, заперечувати це було б щонайменше наївним. Проте поняття «тотальних інституцій» та відповідна концепція були, як це здається, проігноровані керівництвом Міністерства юстиції України. Відтак ззовні можна було спостерігати як продемонстрований театральний менеджеріалізм з його надуманими та викривленими фактами та показниками, вимогами економічності та доволі суперечливою логікою вторгався до анатомії в'язниці без будь-якого врахування природних анатомічних особливостей в'язниці та національного історико-політичного та кримінологічного контексту вітчизняної пенітенціарної системи.

3. Підміна раціоналізму за допомогою ентузіазму.

Пенітенціарна реформа Петренка – Бернацької 2016 року мала бути результатом політичної волі, яка мала віддзеркалювати багато у чому суперечливі інтереси різних соціальних груп. Зазначена пенітенціарна реформа вимагала максимально реалістичної та раціональної оцінки дійсного стану справ у пенітенціарної системі України. Політична воля мала б теоретично ґрунтуватися на максимально раціональній оцінці, яка, на жаль, була замінена на майже комсомольську завзятість керівників Міністерства юстиції України та показово-театральну енергійність, спрямовану на «ліквідацію пережитків минулого» та «очищення пенітенціарної системи від катів-пенітенціаріїв».

4. Підміна професіоналізму за допомогою ентузіазму.

Станом на початок 2016 року пенітенціарна система України гостро потребувала зовнішнього професійного реформаторського впливу, проте цьому впливові мало передувати глибоке вивчення системи, чого, на жаль, не відбулося. Вивчення пенітенціарної системи передбачало не лише економічні підрахунки та фінансові узагальнення, проте й польові дослідження та аналіз зарубіжної практики. Відтак пенітенціарна реформа Петренка – Бернацької була проведена командою, члени

якої, не будучи фахівцями пенітенціарної сфери, продемонстрували не лише відсутність знань з історії пенітенціарної системи, соціології в'язниці та кримінології, проте й зайву театралізовану активність, коефіцієнт корисної дії потрібно оцінювати більш ніж критично.

Для цілей пенітенціарної реформи був потрібен попередній всебічний, глибокий та незалежний аудит, якого гостро бракувало українському пенальному театральному менеджеріалізму зразка 2016 року. На жаль, останній так й не було проведено.

Крім того, проблема театральної пенітенціарної політики зразка 2016-го року пов'язана не лише зі змістом, але й з формою, адже пенітенціарна реформа 2016 року розпочалася без будь-якої підготовленої концепції, стратегії або *action plan*.

Наголосимо, що йшлося не про певний формалізований акт, яких було чимало за історію вітчизняної пенітенціарної політики. Йшлося про інформативну, виважену та раціональну *policy paper*, яка б ідентифікувала реальні проблеми пенітенціарної системи та визначала шляхи вирішення цих проблем.

На жаль, новими театрально-пенітенціарними менеджерами такої *policy paper* представлено так і не було. Тим не менш, саме такий аналітичний документ і мав би бути невід'ємним елементом нової пенітенціарної реформи, адже створювати нові правила гри без ґрунтовного пояснення цих правил для гравців аж ніяк не личило задекларованому новому менеджеріалістському підходові в державному управлінні пенітенціарною системою.

Фактично пенітенціарна реформа 2016 року зводилася до знищення однієї формальної структури та створення замість неї іншої без будь-якого статистичного, кримінологічного та соціологічного обґрунтування таких управлінських кроків.

З цього приводу Рахункова палата висловила свою наступну офіційну позицію: «Документа або плану, який містить обґрунтовування заходів і завдань реформи пенітенціарної системи, з відповідними фінансово-економічними розрахунками та строками виконання немає. Відсутність системного підходу, орієнтованого на перспективу, свідчить про те, що запроваджені Мін'юстом заходи реформування за своєю спрямованістю були направлені на вирішення питань щодо централізації структурної побудови, а не на удосконалення системи кримінально-виконавчої служби. Як наслідок, зміни у сфері виконання кримінальних покарань та пробації відбувалися досить повільно» (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017**).**

Як додатковий доказ можна навести офіційний звіт Рахункової палати: «Фактично мета реформи пенітенціарної системи України була визначена у Плані пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, тобто за фактом прийняття рішення щодо ліквідації ДПтС. Наведені факти свідчать, що на час прийняття Урядом рішення про ліквідацію ДПтС ні мета, ні цілі, ні завдання реформи пенітенціарної системи України не були визначені» (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017**).**

«Мета і заходи реформування системи пробації були визначені майже через рік після початку її впровадження, що позначилось на якості та системності виконання завдань» (див. **Р**ішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017**).**

Відтак, з точки оцінки ефективності та результативності театральної модуляції пенітенціарної політики Рахункова палата слушно підкреслила, що Міністерство юстиції України, ліквідувавши ДПтСУ, утворило у своєму апараті ряд самостійних структурних підрозділів (департамент ДКВС, департамент пробації, департамент ресурсного забезпечення, управління медичного забезпечення, відділ інспектування дотримання прав людини в пенітенціарних закладах), на кожного з яких поклав власні повноваження керівництва і контролю за діяльністю органів і установ ДКВС за окремими напрямами. Однак структурного підрозділу, який би забезпечував загальне керівництво органами і установами ДКВС та пробації, а також координував їх діяльність, не було визначено. При цьому утворені структурні підрозділи протягом півроку працювали за відсутності визначених у відповідних положеннях функцій і завдань (див. Рішення Рахункової палати № 13-3 від 27.06.2017**).**

Підсумовуючи викладене вище, можна вивести наступні принципи театральної модуляції пенітенціарної політики за результатами пенітенціарної реформи 2016 року: 1) орієнтування на короткотермінові цілі (тактика замість стратегії); 2) ігнорування соціологічної та кримінологічної складової (пріоритет формальних та водночас не підтверджених показників та підрахунків); 3) виключно популістська економічна домінанта в реалізації задекларованих реформаторських кроків; 4) крайня непрозорість у формулюванні тактичних завдань, що стосуються реформування пенітенціарної системи; 5) відсутність кримінологічних та соціологічних прогнозів та розвідок

при розробці тактичних реформаторських кроків; 6) ігнорування польового досвіду, зарубіжних практик та субкультурного фактору при розробці реформаторських кроків; 7) відсутність підтримки реформ на місцях та примусове нав'язування реформаторських ідей; 8) непрозоре оновлення кадрів (включаючи очевидні ознаки корупції при проведенні конкурсів на посади ключових адміністраторів пенітенціарної системи на національному та регіональному рівнях).

У своєму широко розрекламованому намаганні поставити себе вище за попередню доволі закриту консервативну бюрократичну пенітенціарну систему новий театральний пенітенціарний топ-менеджмент опинився у пастці свого ж вигаданого й нічим не підтвердженого «верховенства».

Верховенство вимагало від театральної пенітенціарної реформи більш чітких та конкретних відповідей на конкретні запитання, але, на жаль, таких відповідей зазначена модуляція не надав. Так само театральний пенітенціарний топ-менеджмент аж ніяк не продемонстрував ще більшої прозорості, ще більшої підзвітності та ще більшої далекоглядності, які б він мав демонструвати у своєму намаганні показати відрив від радянських принципів управління.

Прикладом цього є обговорення проекту Закону «Про пенітенціарну систему», яке набуло рис таємності, адже, як на думку Міністерства юстиції України, чомусь не потребувало громадського обговорення. Так само, прикладом є наявність грифу ДСК для частини Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України від 13.09.2017 (див. Розпорядження КМУ від 13.09.2017). Відтак можна зробити висновок, що Міністерство юстиції України, відкривши сезон пенітенціарного «реформування», так і не визначилося, якою воно хотіло бачити національну пенітенціарну систему.

Крім того, негативними показниками, що не можуть братися до уваги для цілей оцінки цієї модуляції, є нездатність Міністерства юстиції України розробити проект Закону «Про пенітенціарну систему» та «Про пенітенціарні інспекції», що, до речі, повністю поширюється й на наступну модуляцію.

Головне є те, що театральні пенітенціарні менеджери зразка 2016 року внаслідок явного фальстарту, на жаль, дискредитували ідею пенітенціарного реформування як таку. Крім того, багато у чому безпідставно критикуючи попередні бюрократичні модуляції, театральні пенітенціарні менеджери зразка 2016 року забезпечили ще більшу бюрократизацію відповідних управлінських структур, де «бюрократія» набула вже негативного змісту.

Децентралізована псевдоменеджеріалістська модуляція

Децентралізована псевдоменеджеріалістська модуляція (2017 – 2020) може виділятися суто умовно, адже вона припадає на період діяльності Міністра юстиції П. Петренка та його профільних «пенітенціарних» заступників, а тому здобутки та невдачі цієї модуляції можуть додаватися до здобутків та невдач проаналізованої вище централізованої театральної модуляції.

З організаційної точки зору децентралізована псевдоменеджеріалістська модуляція віддзеркалює створення у структурі Міністерства юстиції України Адміністрації Державної кримінально-виконавчої служби України (АДКВСУ), що фактичне означало реверс та повернення до моделі ДПтСУ з певними відмінностями.

Проте вже відповідно до Постанови КМУ №20 від 24.01.2020 АДКВСУ та Центральне МРУ з питань виконання кримінальних покарань та пробації були ліквідовані.

Водночас для обґрунтування пенітенціарної політики продовжилося широке використання псевдоісторичних гасел та фантазмів, прикладом чого є згадана вище Концепція реформування (розвитку) пенітенціарної системи України від 13.09.2017: «Спадок Радянського Союзу був орієнтований на створення поліцейсько-карного апарату нагляду над ув'язненими, тоді як метою виконання покарань повинно бути виправлення та ресоціалізація засуджених. У зв'язку з тим, що стандарти функціонування установ виконання покарань не змінювалися протягом 75 років, Мін'юстом 10 лютого 2016 року на спільній колегії МВС та Мін'юсту було презентовано майбутню реформу пенітенціарної системи».

Щодо статистичних показників, то ця модуляція характеризувалася подальшим зменшенням показників в'язничного населення, що було продовженням дій механізмів, запроваджених ще наприкінці першої декади нового тисячоліття та реалізованих упродовж бюрократичних модуляцій.

Так, за даними CoE станом на 2019 рік в Україні нараховувалося майже 53 тис. ув'язнених (125,7 ув'язнених на 100 тис. населення).

За даними WPB, станом на 2019 рік в Україні нараховувалося трохи більше 55 тис. ув'язнених (153 ув'язнених на 100 тис. населення).

Таблиця 15

В'язничне населення в Україні у 2019 році за комбінованими даними Ради Європи та UNODC

КІЛЬКІСТЬ УВ'ЯЗНЕНИХ В УКРАЇНІ (2019)	**Загальна кількість**	**На 100 тис. населення**
За даними CoE	53	125,7
За даними UNODC	55	155

Важливим фактором, що характеризує пенітенціарну політику у рамках цієї модуляції, є поступове зростання кількості «довирокових» ув'язнених. Так, за даними UNODC, у 2017 році цей показник сягнув відмітки 33,8%.

Змішана псевдоменеджеріалістська модуляція

Змішана псевдоменеджеріалістська модуляція віддзеркалює створення у 2020 році у рамках МЮ України нової структури – Департаменту з питань виконання покарань (ДПВП).

Вважаємо за доцільне ще раз нагадати, що свого часу експерти Ради Європи критично висловлювалися щодо використання у назві пенітенціарного відомства категорій «департамент» та «виконання покарань» (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003**)**. Тим не менш, нова команда Міністерства юстиції України не змогла вигадати іншої назви для вітчизняного пенітенціарного відомства. Тому повернення до «виконання покарань» можна вважати показником послаблення соціальної складової в діяльності вітчизняного пенітенціарного відомства.

Якщо брати до уваги не лише зовнішні формальні атрибути, але сутнісні аспекти, то станом на сьогодні ми маємо унікальну ситуацію (хоча у даному випадку унікальність аж ніяк не є ознакою логічності структури державного управління пенітенціарною системою), коли ДПВП водночас є керівником самому собі, так само як і підлеглим самому собі.

Так, ДПВП 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 ДПВП 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 ДПВП діють підрозділи з питань охорони, режиму, та нагляду у зазначених вище чотирьох центральних областях.

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

Так, з одного боку, ДПВП позиціонує себе як начебто звичайний «міжрегіональний територіальний орган» МЮ України. Проте водночас ДПВП 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.

Теоретично ДПВП має посідати найвище місце в структурі державного управління пенітенціарною системою за формулою «міністерство юстиції формує політику, пенітенціарна служба реалізує політику». Саме такий стан справ ми вважаємо найбільш вдалим для цілей забезпечення сталого розвитку пенітенціарної системи (згадаємо модель ДПтСУ у рамках централізованої бюрократичної модуляції). 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, а ДПВП, у свою чергу, посідає у цій системі координат місце фантому, адже відповідно до Положення Департамент всього-на-всього «реалізує повноваження» МЮ України у сфері виконання покарань.

Тобто на прикладі ДПВП 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 таку собі управлінську химеру внаслідок запровадження штучної подвійної унтер-офіцерської позиції між зазначеними вище рівнями управління.

Щодо показників цієї модуляції, то вона характеризувалася ще більшою тенденцією до зниження в'язничного населення, що надало підстави керівництву Міністерства юстиції України ініціювати так званий «Великий розпродаж в'язниць».

Так, станом на 30.07.2020 в Україні нараховувалося 182 пенітенціарні установи (з них 29 – на територіях непідконтрольних частин Донецької та Луганської областей, 5 – на території АРК. У 27 пенітенціарних установах засуджені не трималися, у зв'язку із здійсненням оптимізації їх діяльності. Всього в пенітенціарних установах станом на 30.07.2020 трималося 51248 осіб.

За даними World Prison Brief, у 2020 році кількість «довирокових» ув'язнених мала тенденцію до зростання: 19,5 тис. «довирокових» ув'язнених (37,2% від загальної кількості ув'язнених).

Щодо так званого «Великого розпродажу в'язниць», то, як і в попередніх випадках, ця складова пенітенціарної політики не містила будь-яких підрахунків. «Великий розпродаж в'язниць», задекларований Міністром юстиції України Д. Малюською, був позбавлений будь-якого документального оформлення та економічних підрахунків, на що вже зверталося увагу Верховною Радою України.

Більше того, варто нагадати, що 27.07.2020 проект Закону України від 03.06.2020, за яким можна було без будь-яких обмежень та за надуманими мотивами продавати будь-яку пенітенціарну установу за дискреційним рішенням Міністра юстиції України, було повернуто авторам законопроекту, а відтак усі дії Міністерства юстиції України щодо «великої пенітенціарної приватизації» здійснюються за вельми сумнівних підстав.

Так, Головне науково-експертне управління Верховної Ради України з приводу цього проекту закону зазначило, що у супровідних до проекту документах відсутня інформація з відповідними розрахунками, зокрема, щодо: обсягу поточних та прогнозованих надходжень коштів від продажу такого майна, потреб у додатковому фінансуванні будівництва, реконструкції (реставрації), капітального ремонту об'єктів ДКВСУ. Крім того, зроблено наголос, що належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) до проекту не додано, а тому існує ризик фінансування, у тому числі, й об'єктів ДКВСУ, які безпосередньо не забезпечують виконання встановлених законодавством завдань і функцій, що не відповідає меті проекту, який, за змістом пояснювальної записки, спрямований на поліпшення умов саме у пенітенціарних установах.

Гадаємо, що усі питання щодо залучення приватного сектору до продажу існуючих та побудови нових пенітенціарних установ з відповідним технічним забезпеченням мають бути предметом широкого громадського обговорення та експертної оцінки Ради Європи, беручи до уваги більш ніж суттєве збільшення пенітенціарного бюджету та зменшення кількості ув'язнених в Україні.

Наголосимо, що ще у 1996 році Рада Європи надала рекомендації щодо доцільності залучення зарубіжних приватних акторів до сфери управління пенітенціарною системою України. Так у п. 11.3 рекомендацій було зазначено: «Приватні фірми … проявляють зацікавленість до пенітенціарних установ східно-європейських країн і пропонують широкий вибір охоронних пристроїв та обладнання для контролю. Для запобігання коштовним помилкам або коштовним і тривалим програмам оцінки обладнання до укладання комерційних контрактів слід поцікавитися у Раді Європи, чи інші держави-члени вже не користувалися тим чи іншим типом обладнання або послуг, які пропонуються» (див. Оцінка в'язничної системи України: доповідь місії експертів Ради Європи в Україну у червні та серпні 1996 року. Страсбург, 1997).

Щодо найбільш суперечливих кроків у рамках цієї модуляції можна також відзначити запровадження платних камер у слідчих ізоляторах, що поставило на порядку денному питання дискримінації за ознакою майнового стану.

Іноземці у пенітенціарній системі

Відповідно до даних Ради Європи в Україні у період 2005 – 2015 років спостерігалася тенденція до зниження кількості ув'язнених у загальній структурі в'язничного населення. Так, загальна кількість іноземців за вказаний період знизилася з 2756 осіб у 2005 році до 1864 у 2014 році (зниження на 32%).

Таблиця 16

Іноземці у пенітенціарній системі (абсолютні показники)

ІНОЗЕМЦІ В УВ'ЯЗНЕННІ (абсолютні показники, 2005 – 2015)	**Кількість іноземців у пенітенціарних установах**
2005	2756
2006	2723
2007	2548
2008	2372
2009	2463
2010	2366
2011	2625
2012	2497
2013	2181
2014	1865

У відносних показниках кількість іноземців у загальній структурі в'язничного населення була представлена наступним чином:

Таблиця 17

Іноземці у пенітенціарній системі (відносні показники)

ІНОЗЕМЦІ В УВ'ЯЗНЕННІ (відносні показники, 2005 – 2015)	**Процент іноземців у структурі в'язничного населення**
2005	1,5
2006	1,6
2007	1,7
2008	1,6
2009	1,7
2010	1,6
2011	1,7
2012	1,7
2013	1,8
2014	2

Рис. 10. Відсоток іноземців у структурі в'язничного населення України

Отже, за 15 років (2004 – 2014) відсоток іноземців в ув'язненні зріс на 32%.

Даних щодо іноземців, які перебувають на обліках служби пробації за цей же період Раді Європі, Україною так і не було надано, у зв'язку з чим висновки щодо іноземців на обліках пробації наразі неможливі.

Жінки у пенітенціарній системі

У загальній структурі в'язничного населення України жінки займають приблизно 5% (від 4,5% до 6,5%).

Відомостей за 2007, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018 та 2019 роки щодо показників жінок в ув'язненні Україна до Ради Європи не надала, у зв'язку з чим відповідні висновки є можливі лише за рахунок поєднання даних CoE та WPB.

Таблиця 18

Жінки у пенітенціарній системі (спільні дані CoE та WPB)

ЖІНКИ В УВ'ЯЗНЕННІ (спільні дані CoE та WPB)	**Відсоток жінок у пенітенціарних установах (%)**
2002 (WPB)	5,9
2004 (WPB)	6,1
2006 (CoE)	6,1
2007 (WPB)	6,1
2008 (CoE)	4,5
2009 (CoE)	5,3
2010 (CoE)	6
2011 (CoE)	4,5
2012 (CoE)	6,3
2013 (WPB)	6,2
2014 (CoE)	5,4

Рис. 11. Відсоток жінок у структурі в'язничного населення (спільні дані CoE та WPB)

Окремі зауваження щодо політики пробації

Оцінювати політику пробації в Україні в її динаміці фактично не уявляється можливим, адже майже усі звіти ради Європи щодо пробації та альтернативних покарань SPACE II містять порожні рядки.

Так , у 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 та 2016 роках Україна так і не надала Раді Європи свої показники, не зважаючи не декілька нагадувань, які надсилалися з боку Ради Європи кожного року. Натомість Україна стала вперше фігурувати у SPACE II лише починаючи з 2018 року.

Відповідно до доповіді експертної місії Ради Європи в Україні «Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України» (2003), на обліках кримінально-виконавчої інспекції перебувало на обліках:

– у 1991 році – 61,3 тис. осіб;
– у 1996 році – 83,4 тис. осіб;
– у 2002 році – 167,6 тис. осіб.

Станом на 01.01.2018, відповідно до SPACE II – 2018, в Україні на обліках перебувало 63936 осіб, що становило 151,5 клієнти пробації на 100 тис. населення країни.

Відповідно до загальних статистичних даних ДЦ «Центр пробації» на обліках пробації перебувала наступна кількість осіб:

– на 01.12.2018 – 58491;
– на 01.01.2019 – 58439;
– на 01.02.2019 – 59210;
– на 01.03.2019 – 59031;
– на 01.04.2019 – 58571;
– на 01.05.2019 – 58268;
– на 01.06.2019 – 58830;
– на 01.07.2019 – 58407;
– на 01.12.2019 – 65851;
– на 01.08.2019 – 57136;
– на 01.09.2020 – 59201;
– на 01.01.2020 – 65541;
– на 01.02.2020 – 66151;
– на 01.03.2020 – 65753;
– на 01.04.2020 – 65635;
– на 01.05.2020 – 66030;
– на 01.06.2020 – 65079;
– на 01.07.2020 – 63684;
– на 01.08.2020 – 63376;
– на 01.09.2020 – 63633.

Фінансування пенітенціарної системи як основа оцінка ефективності пенітенціарної політики

Беручи за основу критерій ефективності політики (efficiency), ми повинні приділити особливу увагу питанням фінансування пенітенціарної системи України упродовж періоду з 1991 року, адже саме фінансування пенітенціарної системи на фоні інших вихідних даних надасть відповідь на головні питання нашого дослідження.

Власне, варто розпочати з бюджету на 1998 рік, коли пенітенціарна система перебувала у складі МВС України, за яку відповідало Головне управління по виконанню покарань МВС України.

Відповідно, бюджет на 1998 рік виділяв суму у розмірі 227 млн. грн.

Наступного року на пенітенціарну систему (на той час вже ДДУПВП) було виділено трохи менше, а саме 215 млн. грн.

У бюджеті на 2000 рік мало місце ще більше скорочення обсягів фінансування пенітенціарної системи, що становило 204 млн. грн.

Проте вже у бюджеті на 2001 рік на пенітенціарну систему було передбачено суму, яка більш ніж у півтора рази перевищувала бюджет 2000 року, а саме 350 млн. грн.

У бюджеті на 2002 рік сума видатків на пенітенціарну систему вже становила 418 млн. грн.

Бюджет на 2003 рік передбачав ще більшу суму бюджетного фінансування пенітенціарної системи, що становило 453 млн. грн.

Бюджет на 2004 рік досяг рекордної на той час відмітки, адже було передбачено 613 млн. грн.

Бюджет на 2005 рік значно «відірвався» від попереднього року та складав 814 млн. грн.

Бюджет на 2006 рік вже передбачав фінансування у розмірі 1062 млн. грн.

Бюджет на 2007 рік передбачив вже 1455 млн. грн., на 2008 рік – 1978 млн. грн, на 2009 рік – 1881 млн. грн.

Бюджет на новостворену ДПтСУ на 2011 рік становив безпрецедентні на той час 2598 млн. грн.

У подальшому фінансування також збільшилося, і становило у бюджеті на 2012 рік вже 2843 млн. грн, на 2013 рік – 2896 млн. грн, на 2014 рік – 2883 млн. грн, на 2015 рік – 2962 млн. грн, на 2016 рік – 3523 млн. грн.

У 2016 році було ліквідовано ДПтСУ, і бюджет на 2017 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 3984 млн. грн і 325 млн. грн. (сумарно – 4309 млн. грн.).

Бюджет на 2018 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 5455 млн. тис. грн і 565 млн. (сумарно – 6020 млн. грн.).

Аналогічно, бюджет на 2019 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 6162 млн. грн. і 624 млн. грн. (сумарно – 6786 млн. грн.).

І нарешті бюджет на 2020 рік передбачав окремі статті видатків «Виконання покарань установами і органами ДКВСУ» та «Забезпечення діяльності органів пробації» відповідно у розмірі 6829 млн. грн. і 688 млн. грн. (сумарно – 7517 млн. грн.).

Таблиця 19

Бюджет пенітенціарної системи (1998 – 2020)

БЮДЖЕТ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ	**Сума (млн. грн.)**
1998	**227**
1999	215
2000	**204**
2001	350
2002	418
2003	453
2004	613
2005	814
2006	1062
2007	1455
2008	1978
2009	1881
2011	2598
2012	2843
2013	2896
2014	2883
2015	2962
2016	3523
2017	4309
2018	6020
2019	6786
2020	7517

Рис. 12. Бюджет пенітенціарної системи України (1998 – 2020)

Отже, ефективність вітчизняної пенітенціарної системи з огляду на зниження кількості ув'язнених та збільшення обсягів фінансування може бути наочно представлена на поданих нижче таблицях та графіках.

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *total prison population* за даними Ради Європи.

Таблиця 20

Бюджет пенітенціарної системи та загальна кількість ув'язнених за даними Ради Європи

Рік	**Кількість ув'язнених (тис.)** (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**
2001	199	**350**
2003	198	453
2004	193	613
2005	179	814
2006	165	1062
2007	154	1455
2008	148	1978
2009	146	1881
2011	158	2598
2012	151	2843
2019	52	6786

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними Ради Європи:

Таблиця 21

Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate за даними Ради Європи

Рік	**Кількість ув'язнених на 100 тис. населення** (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**
2001	406	**350**
2003	407,8	453
2004	406,3	613
2005	381,1	814
2006	353,8	1062
2007	331,5	1455
2008	321,1	1978
2009	318,5	1881
2011	347,7	2598
2012	332,5	2843
2019	125,7	6786

Рис. 13. Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate за даними Ради Європи

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *total prison population* за даними **UNODC**.

Таблиця 22

Бюджет пенітенціарної системи та загальна кількість ув'язнених

Рік	**Кількість ув'язнених (тис.)** (дані UNODC)	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**
2003	191	453
2004	192	613
2005	171	814
2006	161	1062
2007	148	1455
2008	146	1978
2009	148	1881
2011	154	2598
2016	61	3523
2017	57	4309

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними **UN Office on Drugs and Crime**.

Таблиця 23

Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate за даними UNODC

Рік	**Кількість ув'язнених на 100 тис. населення** (дані UNODC)	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**
2003	401,9	453
2004	406,7	613
2005	364,5	814
2006	344,9	1062
2007	322,8	1455
2008	316,2	1978
2009	321,3	1881
2011	337,6	2598
2016	135,9	3523
2017	128,3	4309

На графіку обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними **UNODC**.

Рис.14. Бюджет пенітенціарної системи України та incarceration rate за даними UNODC

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *total prison population* за даними **WPB**.

Таблиця 24

Бюджет пенітенціарної системи та кількість ув'язнених за даними WPB

Рік	**Кількість ув'язнених (тис.)** (дані WPB)	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**
2000	219	**204**
2003	198	453
2005	188	814
2007	161	1455
2009	146	1881
2011	154	2598
2013	147	2896
2015	73	2962
2017	60	4309
2019	55	6786

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними **World Prison Brief.**

Таблиця 25

Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate за даними WPB

Рік	**Кількість ув'язнених на 100 тис. населення** (дані WPB)	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**
2000	443	**204**
2003	412	453
2005	400	814
2007	345	1455
2009	318	1881
2011	338	2598
2013	324	2896
2015	201	2962
2017	167	4309
2019	153	6786

На графіку обсяги фінансування пенітенціарної системи України виглядають наступним чином крізь призму *incarceration rate* за даними **WPB.**

Рис. 15. Бюджет пенітенціарної системи та incarceration rate за даними WPB

Обсяги фінансування пенітенціарної системи України за даними **ГПО «Донецький меморіал»** виглядають наступним чином крізь призму загальної кількості ув'язнених.

Таблиця 26

Бюджет пенітенціарної системи та кількість ув'язнених (за даними ГПО «Донецький меморіал»)

Рік	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)	Кількість ув'язнених (тис.) (дані ГПО «Донецький меморіал» станом на 1 січня кожного року)
2004	613	192
2005	814	188
2006	1062	171
2007	1455	161
2008	1978	150
2009	1881	146
2011	2598	154
2012	2843	154
2013	2896	147
2014	2883	127
2015	2962	73
2016	3523	70
2017	4309	60
2018	6020	57
2019	6786	55
2020	7517	53

На графіку обсяги фінансування пенітенціарної системи України за даними ГПО «Донецький меморіал» виглядають наступним чином крізь призму загальної кількості ув'язнених.

Рис. 16. Бюджет пенітенціарної системи та загальна кількість ув'язнених

Втечі

Одним з показників пенітенціарної політики є кількість втеч з пенітенціарних установ, що представлене на поданій нижче таблиці.

Таблиця 27

Втечі з пенітенціарних установ України

ВТЕЧІ З ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Кількість ув'язнених (тис.)**	**Кількість втеч**	**Кількість втеч на 10 тис. ув'язнених**
2000	199	**5**	**0,2**
2001	199	**10**	**0,5**
2002	198	**4**	**0,2**
2003	198	3	0,2
2004	194	3	0,2
2005	180	12	0,7
2007	154	7	0,5
2008	148	126	8,5
2009	146	16	1,1
2010	152	3	0,2
2011	158	1	0,1
2013	151	24	1,6

Смертність у пенітенціарній системі

Ще більш важливим показником пенітенціарної політики є смертність у пенітенціарній системі. Як і раніше, беручи до уваги приховування такої інформації пенітенціарною службою упродовж усіх модуляцій пенітенціарної політики, ми будемо посилатися на дані Ради Європи та ГПО «Донецький меморіал».

Таблиця 28

Смертність у пенітенціарних установах за даними Ради Європи

СМЕРТНІСТЬ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Кількість ув'язнених (тис.)**	**Кількість смертей**	**Кількість смертей на 1 тис. ув'язнених**
2001	199	**5404**	**27,17**
2002	198	**691**	**3,47**
2003	198	972	4,9
2004	194	808	4,18
2005	180	686	4,84
2007	154	723	4,69
2009	146	573	3,91
2010	152	784	5,15
2011	158	1009	6,36
2013	152	792	5,24

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі за даними Ради Європи подано у таблиці нижче (загальні показники смертності).

Таблиця 29

Смертність у пенітенціарних установах за даними Ради Європи та фінансування пенітенціарної системи (абсолютні показники)

Рік	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**	**Смертність у пенітенціарних установах, загальна кількість випадків** (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)
2001	350	**5404**
2002	418	**691**
2003	453	972
2004	613	808
2005	814	686
2007	1455	723
2009	1881	573
2011	2598	1009
2013	2896	792

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі за даними Ради Європи подано у таблиці нижче (відносні показники смертності).

Таблиця 30

Смертність у пенітенціарних установах за даними Ради Європи та фінансування пенітенціарної системи (відносні показники)

Рік	**Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)**	**Смертність у пенітенціарних установах, кількість на 1 тис. ув'язнених** (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)
2001	0,350	**27,17**
2002	0,418	**3,47**
2003	0,453	4,9
2004	0,613	4,18
2005	0,814	4,84
2007	1,455	4,69
2009	1,881	3,91
2011	2,598	6,36
2013	2,896	5,24

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі (за даними ГПО «Донецький меморіал») подано у таблиці нижче (загальні показники смертності).

Таблиця 31

Смертність у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» та фінансування пенітенціарної системи (абсолютні показники)

Рік	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**	**Смертність у пенітенціарних установах, загальна кількість** (дані ГПО «Донецький меморіал»)
2003	**453**	824
2011	2598	1169
2012	2843	1021
2013	2896	911
2014	2883	792
2015	2962	510
2016	3523	523
2017	4309	568
2018	6020	484
2019	6786	517

Співвідношення між обсягами фінансування та смертністю у пенітенціарній системі (за даними ГПО «Донецький меморіал») подано у таблиці нижче (відносні показники смертності).

Таблиця 32

Смертність у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» та фінансування пенітенціарної системи (відносні показники)

Рік	**Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)**	**Смертність у пенітенціарних установах, на 1 тис. ув'язнених** (дані ГПО «Донецький меморіал»)
2003	**0,453**	4,3
2011	2,598	7,59
2012	2,843	6,94
2013	2,896	7,18
2014	2,883	10,79
2015	2,962	7,29
2016	3,523	8,66
2017	4,309	9,95
2018	6,020	8,79
2019	6,786	9,78

У свою чергу представлений нижче графік побудований на об'єднаних даних Ради Європи та ГПО «Донецький меморіал» щодо відносних показників смертності у пенітенціарних установах.

Рис. 17. Смертність у пенітенціарних установах

Представлені вище дані демонструють, що більш ніж суттєве збільшення обсягів фінансування пенітенціарної системи не сприяло зниженню смертності серед ув'язнених, що додатково вказує на неефективність та нерезультативність української пенітенціарної політики у цій сфері.

Суїциди у пенітенціарній системі

Ще більш важливим показником пенітенціарної політики є кількість суїцидів у пенітенціарних установах, що представлене на поданій нижче таблиці (дані Ради Європи):

Таблиця 33

Суїциди у пенітенціарних установах за даними Ради Європи

СУЇЦИДИ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Кількість ув'язнених (тис.)**	**Кількість суїцидів**	**Кількість суїцидів на 10 тис. ув'язнених**
2001	199	**29**	**1,5**
2002	198	**28**	**1,4**
2003	198	41	2,1
2004	194	44	2,3

Продоовження табл. 33

СУЇЦИДИ (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)	**Кількість ув'язнених (тис.)**	**Кількість суїцидів**	**Кількість суїцидів на 10 тис. ув'язнених**
2005	180	16	0,9
2007	154	54	3,5
2009	146	44	3
2010	152	35	2,3
2011	158	48	3
2013	152	62	4,1

Відносні показники суїцидів у пенітенціарних установах за даними Ради Європи на фоні фінансування пенітенціарних установ представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 34

Суїциди у пенітенціарних установах за даними Ради Європи (відносні показники)

Рік	**Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)**	**Суїциди у пенітенціарних установах, на 10 тис. ув'язнених** (дані Ради Європи станом на 1 вересня кожного року)
2001	0,350	**1,5**
2002	0,418	**1,4**
2003	0,453	2,1
2004	0,613	2,3
2005	0,814	0,9
2007	1,455	3,5
2009	1,881	3
2011	2,598	3
2013	2,896	4,1

Абсолютні показники суїцидів у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» на фоні фінансування пенітенціарних установ представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 35

Суїциди у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» (абсолютні показники)

Рік	**Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)**	**Суїциди у пенітенціарних установах, загальна кількість** (дані ГПО «Донецький меморіал»)
2003	**453**	41
2011	2598	59
2012	2843	65
2013	2896	84
2014	2883	63
2015	2962	49
2016	3523	60
2017	4309	46
2018	6020	47
2019	6786	71

Відносні показники суїцидів у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» на фоні фінансування пенітенціарних установ представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 36

Суїциди у пенітенціарних установах за даними ГПО «Донецький меморіал» (відносні показники)

Рік	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)	Суїциди у пенітенціарних установах, кількість на 10 тис. ув'язнених (дані ГПО «Донецький меморіал»)
2003	**453**	2,1
2011	2598	3,83
2012	2843	4,42
2013	2896	6,62
2014	2883	8,6
2015	2962	7
2016	3523	9,9
2017	4309	8,1
2018	6020	8,5
2019	6786	9,6

У свою чергу представлений нижче графік щодо відносних показників суїцидів побудований на об'єднаних даних Ради Європи та ГПО «Донецький меморіал».

Представлені нижче дані демонструють, що більш ніж суттєве збільшення обсягів фінансування пенітенціарної системи не сприяло зниженню показників суїциду серед ув'язнених, що додатково вказує на неефективність та нерезультативність української пенітенціарної політики у цій сфері.

Рис. 18. Суїциди у пенітенціарних установах

Персонал пенітенціарної системи

За даними Ради Європи та ООН кількість персоналу пенітенціарної системи виглядає наступним чином:

Таблиця 37

Персонал пенітенціарної системи

ПЕРСОНАЛ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ	**Кількість персоналу (тис.)**
2003 (CoE)	49597
2004 (CoE)	43278
2006 (CoE)	42038
2008 (CoE)	52370
2009 (CoE)	46659
2010 (CoE)	52052
2011 (CoE)	52052
2012 (CoE)	54067
2014 (CoE)	51183
2017 (UN)	57100

Загальна картина щодо кількості персоналу пенітенціарної системи на фоні фінансування пенітенціарної системи представлена на поданій нижче таблиці:

Таблиця 38

Персонал пенітенціарної системи та фінансування пенітенціарної системи

ПЕРСОНАЛ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ	Кількість персоналу (тис.)	Бюджет пенітенціарної системи (млн. грн.)
2003 (CoE)	49,6	453
2004 (CoE)	43,3	613
2006 (CoE)	42	1062
2008 (CoE)	52,4	1978
2009 (CoE)	46,7	1881
2011 (CoE)	52	2598
2012 (CoE)	54	2843
2014 (CoE)	51,2	2883
2017 (UN)	57,1	4309

Пенітенціарна злочинність

Показники пенітенціарної злочинності в Україні як один з інструментів аналізу пенітенціарної політики є недоступними у повному обсязі до цього часу (особливо в динаміці).

Більше того, будь-якої інформації щодо пенітенціарної злочинності Міністерство юстиції України не надавало й не надає, що додатково свідчить про те, що приховування від суспільства інформації про показники пенітенціарної системи є не лише системною проблемою державного управління у зазначеній сфері. Фактично таке приховування є невід'ємною складовою частиною пенітенціарної політики України, яка реалізується саме з врахуванням такого приховування і маючи на меті таке приховування.

Свого часу Міністерство юстиції України у відповідь на наш запит надало інформацію, що в усіх пенітенціарних установах засудженими та особами, що перебувають під вартою, упродовж 2013 року зареєстровано вчинення 515 злочинів, у 2014 році – 377 злочинів, у 2015 році – 458 злочинів, у 2016 році – 298 злочинів, протягом січня – березня 2017 року – 103 злочинів.

При цьому, у пенітенціарних установах у 2013 році зареєстровано вчинення 2 злочинів, відповідальність за які передбачено статтями 115 та 119 КК України, у 2014 році – 2 злочини, у 2015 році – 3 злочини, у 2016 році – 2 злочини.

Єдиним загальнодоступним та відкритим джерелом щодо статистики пенітенціарної злочинності є веб-сайт Офісу Генерального прокурора. Проте дані прокуратури не надають підстав вважати прокурорську статистику такою, що відображає реальний стан справ у пенітенціарній системі.

Так, офіційні статистичні дані органів прокуратури щодо показників «допенітенціарної», «пенітенціарної» та «післяпенітенціарної» злочинності, які підлягають комплексному аналізу, полягають у наступному:

Таблиця 39

Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019
(за даними органів прокуратури)

ЗЛОЧИННІСТЬ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ (кількість кримінальних проваджень та кількість повідомлень про підозру, 2013 – 2019)	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, ст.389	**0/0**	**1/0**	**11/1**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**
Ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі, ст.390	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**
Злісна непокора вимогам адміністрації УВП, ст.391	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**
Дії, що дезорганізують роботи УВП, ст.392	**1/1**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**
Втеча з місця позбавлення волі або з-під варти, ст.393	**5/4**	**2/2**	**0/0**	**5/3**	**5/2**	**0/0**	**0/0**
Порушення правил адміннагляду, ст.395	**0/0**	**1/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**	**0/0**

Отже, відповідно до офіційних даних органів прокуратури, за період 2013 – 2019 років було відкрито 31 кримінальне провадження за статтями КК України, які пов'язані з пенітенціарною системою, у рамках яких було повідомлено про підозру 13 особам.

Проте лише за період 8 місяців 2020 року з вказаними вище «пенітенціарними» статтями було відкрито 1153 кримінальних провадження, у рамках яких було повідомлено про підозру 799 особам.

Таблиця 40

Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019 та за 8 міс. 2020
(за даними органів прокуратури)

ЗЛОЧИННІСТЬ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ (кількість кримінальних проваджень)	**2013 – 2019**	**8 міс. 2020**
Ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, ст.389	**12**	**615**
Ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі, ст.390	**0**	**13**
Злісна непокора вимогам адміністрації УВП, ст.391	**0**	**87**
Дії, що дезорганізують роботи УВП, ст.392	**1**	**0**
Втеча з місця позбавлення волі або з-під варти, ст.393	**17**	**9**
Порушення правил адміннагляду, ст.395	**1**	**429**
ВСЬОГО	**31**	**1153**

У рамках зазначених вище кримінальних проваджень було повідомлено про підозру 799 особам.

Таблиця 41

Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019 та за 8 міс. 2020 (за даними прокуратури)

ЗЛОЧИННІСТЬ У ПЕНІТЕНЦІАРНІЙ СИСТЕМІ (кількість повідомлень про підозру)	**2013 – 2019**	**8 міс 2020**
Ухилення від покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, ст.389	**1**	**389**
Ухилення від відбування покарання у виді обмеження волі та у виді позбавлення волі, ст.390	**0**	**8**
Злісна непокора вимогам адміністрації УВП, ст.391	**0**	**74**
Дії, що дезорганізують роботи УВП, ст.392	**1**	**0**
Втеча з місця позбавлення волі або з-під варти, ст.393	**11**	**5**
Порушення правил адміннагляду, ст.395	**0**	**323**
ВСЬОГО	**13**	**799**

Отже, маючи такі стверджувані показники злочинності, пов'язаної з виконанням кримінальних покарань та функціонуванням пенітенціарної системи, можна стверджувати про штучне заниження показників пенітенціарної злочинності упродовж багатьох років, що вкотре доводить тезу про відсутність пенітенціарної політики в Україні як такої в силу простого факту: політика, яка базується на викривленій упродовж багатьох років статистиці, не може бути політикою в принципі.

Крім того, відповідно до відповіді Міністерства юстиції України на наш запит, у 2014 році стосовно персоналу ДКВСУ відкрито 94 кримінальних проваджень, у 2015 році – 111 кримінальних проваджень, у 2016 році – 102 кримінальних провадження.

Проте, відповідно до даних прокуратури, у 2013 році було направлено до суду 83 обвинувальних актів у кримінальних провадженнях стосовно 88 працівників пенітенціарної системи, проте водночас закрито за відсутністю складу злочину 654 кримінальних провадження.

У подальшому аналогічний показник було представлено наступним чином:

Таблиця 42

Злочинність у пенітенціарній системі 2013 – 2019 та за 8 міс. 2020 (за даними прокуратури)

	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Кількість обвинувальних актів щодо співробітників пенітенціарної системи	83	63	82	61	49	23	2
Кількість обвинувачених співробітників пенітенціарної системи	88	71	86	99	52	26	5
Кількість кримінальних проваджень щодо співробітників пенітенціарної системи, закритих за відсутністю складу злочину	654	392	298	199	238	106	29

Рис. 19. Злочинність персоналу пенітенціарних установ (за даними прокуратури)

Отже, дані Міністерства юстиції України щодо злочинності персоналу пенітенціарної служби занижені порівняно з даними прокуратури у 2 – 4 рази, що додатково вказує на те, що соціально-політичне явище, яке ми можемо умовно називати «пенітенціарна політика України» базується на викривлені інформації.

Відповідно до зазначеного вище для цілей нашого дослідження ми будемо брати неопубліковану та недосяжну для широкого загалу відомчу статистику ДПтСУ та Міністерства юстиції України.

Таблиця 43

Пенітенціарна злочинність (за даними відомчих звітів ДДУПВП та ДПтСУ)

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ	**Кількість злочинів**	**Кількість злочинів на 10 тис. ув'язнених**
2009	422	38,5
2010	424	35,2
2011	465	30,2
2012	576	39,2
2013	517	40,5
2014	417	47,0
2015	458	66
2016	298	39

Продовження табл. 43

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ	**Кількість злочинів**	**Кількість злочинів на 10 тис. ув'язнених**
2017	379	66
2018	541	98,2
8 місяців 2019	593	110

Рис. 20. Пенітенціарна злочинність у динаміці (2009 – 2019)

Більш детально відомча окрема статистика злочинності за 2017 – 2019 роки представлена наступним чином:

Таблиця 44

Пенітенціарна злочинність (за даними відомчих звітів)

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ (2009 – 2019)	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2017**	**2018**	**8 міс. 2019**
Крадіжка (ст. 185)			2	4	2	5	3	
Умисне вбивство (ст. 115)	3	1	4	5	2	6	3	0
Замах на вбивство (ст. 115)			1	2	1	1	0	2
Умисне ТТУ (ст. 121)	2	4	5	1	6	7	2	4
Умисне СТТУ (ст. 122)	2	2	3	1	1	0	0	2

Продовження табл. 44

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ (2009 – 2019)	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2017**	**2018**	**8 міс. 2019**
Втеча (ст. 393)		26	22	36	37	21	24	8
Спроба втечі (ст. 393)		3	6	7	2	2	1	2
Злісна непокора (ст. 391)	186	177	157	201	172	99	130	122
Дії, що дезорг. роб. установ (ст. 392)			1	1	1	7	2	3
Погроза, насильство (ст. 342, ст. 345)	29	28	30	20	28	22	30	29
«Наркозлочини» (ст. ст. 307 – 309)	54	94	159	188	167	120	266	330
Ухил. від відб. пок. (ст. 390)	106	77	75	81	83	74	46	28
Усього злочинів	**422**	**424**	**465**	**576**	**515**	**379**	**541**	**593**

Наголосимо, що порожні місця залишаються такими в силу відсутності офіційно опублікованої статистики. Проте навіть такий узагальнений аналіз пенітенціарної злочинності надає підстави стверджувати про більш ніж суттєве зростання кількості злочинів на 1 тис. ув'язнених за останні 10 років.

Так середній показник злочинності у пенітенціарних установах за період 2009 – 2014 років складає 3,85 злочини на 1 тис. ув'язнених. У той же час середній показник злочинності у пенітенціарних установах за період 2015 – 2019 років складає 7,6 злочини на 1 тис. ув'язнених.

Ми допускаємо, що зазначені дані можуть містити певну ступінь погрішності, проте така погрішність є, передусім, наслідком таємничості, яка до цього часу оточує пенітенціарну систему та перебуває в основі пенітенціарної політики в Україні.

Проте, навіть беручи до уваги максимальну погрішність, можна стверджувати, що стрімке збільшення кількості злочинів у пенітенціарній системі є наслідком розбалансованості системи державного управління пенітенціарною системою України, що, у свою чергу, є наслідком пенітенціарних реформ 2016 – 2017 років, проведених у рамках театральної модуляції.

Проте ще більшої актуальності статистика пенітенціарної злочинності набуває крізь призму фінансування пенітенціарної системи.

Таблиця 45

Пенітенціарна злочинність та фінансування пенітенціарної системи (за даними відомчих звітів ДДУПВП та ДПтСУ)

ПЕНІТЕНЦІАРНА ЗЛОЧИННІСТЬ	**Бюджет пенітенціарної системи (млрд. грн.)**	**Кількість злочинів на 1 тис. ув'язнених**
2009	1,881	3,85
2011	2,598	3,02
2012	2,843	3,92
2013	2,896	4,05
2014	2,883	4,7
2015	2,962	6,6
2016	3,523	3,9
2017	4,309	6,6
2018	6,020	9,82
8 міс. 2019	6,786	11

Рис. 21. Пенітенціарна злочинність та фінансування пенітенціарної системи України

З цього випливає, що за період 2009 – 2019 років кількість злочинів у відносних показниках зросла майже у 4 рази на фоні збільшення фінансування пенітенціарної системи у 3,5 рази, зменшення кількості ув'язнених в 3 рази та збільшення кількості персоналу в 1,2 рази.

Висновок є очевидним: українська пенітенціарна політика є більш ніж невдалою. Більше того, можна висловлювати обґрунтовані побоювання, що українська пенітенціарна політика є провальною, починаючи з пенітенціарних реформ 2016 – 2017 років.

Окремі зауваження щодо злочинності клієнтів пробації

Так само ДУ «Центр пробації» у відкритому доступі не надає повної та детальної інформації щодо злочинів, вчинених клієнтами пробації.

Відповідно до офіційної відповіді з Міністерства юстиції України на мій запит, особами, які перебувають на пробації вчинено:

– у 2013 році – 2229 злочинів;
– у 2014 році – 1736 злочинів;
– у 2015 році – 1715 злочинів;
– у 2016 році – 1906 злочинів.

Отже, якщо брати до уваги середній показник, то на обліках пробації в Україні перебуває 55 – 60 тис. клієнтів пробації, то вчинення злочинів особами під час перебування під пробаційним наглядом є більш вагомим показником оцінки пенітенціарної політики, особливо беручи до уваги звіти Ради Європи SPACE – II.

Так, у щорічних статистичних звітах Ради Європи SPACE – II міститься важлива інформація щодо успішності або неуспішності пробаційного нагляду, де одним з критеріїв неуспішності є саме невиконання клієнтом пробації покладених на нього обов'язків або вчинення клієнтом пробації рецидивного злочину.

У SPACE – II надається пояснення щодо дефініцій, які використовуються у цього звіті, де використовуються наступні категорії:

Таблиця 46

Пояснення дефініцій SPACE – II

Completion	коли особа завершила свій пробаційний строк, виконавши покладені на неї обов'язки, внаслідок чого особа більше не перебуває під наглядом органів пробації
Revocation	коли санкція або пробаційний захід скасовуються через порушення встановлених умов, де зазвичай особа повертається під варту
Imprisonment	коли особа, яка перебуває під наглядом, була ув'язнена після вчинення нового правопорушення (якщо позбавлення волі є наслідком скасування пробаційного нагляду, це повинно враховуватися в розділі щодо revocation)
Absconder	коли особа втекла з-під пробаційного нагляду та фактично не перебуває під пробаційним наглядом

У 2017 році Україна мала показник «пробаційної успішності» на рівні 74%.

У 2018 році Україна показник «пробаційної успішності» складав 69%.

Проте більшість країн Європи за цим формальним показником є набагато більш успішними, аніж Україна.

Таблиця 47

Успішність пробаційного нагляду за SPACE – II

УСПІШНІСТЬ ПРОБАЦІЙНОГО НАГЛЯДУ	**Показник успішності пробаційного нагляду**	
	2017 рік	*2018 рік*
Україна	**74**	**69**
Вірменія	91,6	44,6
Австрія	67,9	67,3
Азербайджан	13,9	54,8
Бельгія	74,9	75,9
Болгарія	94,8	94,4
Хорватія	89,9	90,4
Чехія	42,1	39,1
Естонія	76,2	76,8
Фінляндія	92,8	92,1
Греція	78,7	83,2
Ісландія	80,8	88
Ірландія	89,1	81,8
Італія	88,6	85,5
Литва	64,6	67,2
Люксембург	74,3	75,1
Чорногорія	86,5	94,7
Нідерланди	83,3	87,1
Португалія	87,8	89,2
Румунія	86,5	87,4
Росія	60,3	63,9
Сербія	78,5	90,6
Словаччина	73,2	75,1
Швеція	90,6	90,2
Англія та Уельс	66,5	66,5
Шотландія	69,2	68,6

Відповідно до SPACE II – 2018, за 2017 рік в Україні в цілому успішно пройшли пробаційні випробування у різних формах 74% клієнтів пробації. Водночас, неуспішним проходженням пробації в Україні було revocation (1,9%), imprisonment (2%) та other (22,1%). Варто наголосити, що наразі невідомо, що саме в українському контексті приховується під категорією «*other*».

Таблиця 48

Показники України за SPACE II – 2018

УКРАЇНА, **SPACE II – 2018** (дані за 2017 рік)	
Загальна кількість осіб, що пройшли по обліках служби пробації, з яких:	**94139**
Completion	69695
Revocation	1766
Imprisonment	1888
Absconder	-
Death	-
Other	20790

У відносних показниках ці дані за 2017 рік представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 49

Показники України за SPACE II – 2018 (2)

УКРАЇНА, **SPACE II – 2018** (дані за 2017 рік)	
Кількість на 100 тис. населення	**223**
З них:	
Completion	74 %
Revocation	1,9 %
Imprisonment	2 %
Absconder	невідомо
Death	невідомо
Other	22,1%
Показник смертності (на 10 тис. клієнтів пробації)	невідомо

Відповідно до SPACE II – 2019, за 2018 рік в цілому успішно пройшли пробаційні випробування у різних формах 69% клієнтів пробації. Водночас, неуспішним проходженням пробації в Україні було revocation (2,6%), imprisonment (3,8%) та other (24,5%). Наразі знову невідомо, що саме в українському контексті приховується під категорією «*other*».

Таблиця 50

Показники України за SPACE II – 2019

УКРАЇНА, **SPACE II – 2019** (дані за 2018 рік)	
Загальна кількість осіб, що пройшли по обліках служби пробації, з яких:	**62886**
Completion	43418
Revocation	1650
Imprisonment	2391
Absconder	невідомо
Death	невідомо
Other	15427

У відносних показниках ці дані за 2018 рік представлено у поданій нижче таблиці:

Таблиця 51

Показники України за SPACE II – 2019 (2)

УКРАЇНА, **SPACE II – 2019** (дані за 2018 рік)	
Кількість на 100 тис. населення	**149,2**
З них:	
Completion	69 %
Revocation	3,2 %
Imprisonment	2,8 %
Absconder	невідомо
Death / of which by suicide	невідомо
Other	24,5 %
Показник смертності (на 10 тис. клієнтів пробації)	невідомо

У контексті оцінки злочинності клієнтів пробації та оцінки порушення обов'язків, покладених на клієнтів пробації, варто провести порівняльний аналіз відповідних показників України та інших країн Ради Європи.

Справа у тому, що показник неуспішності пробаційного нагляду внаслідок порушення пробаційних обов'язків в Україні є одним з найменших в Європі.

Так, показник *revocation* в Україні в 2017 році перебував на відмітці 1,9%, а у 2018 році – 2,6%.

Водночас у 2017 та у 2018 роках в Австрії аналогічний показник становив відповідно 16,8% та 16,9%, у Бельгії – 19% та 18,6%, у Чехії – 20,9% та 19,3%, у Греції – 12,5% та 12,2%, у Люксембурзі – 14,9% та 13,6%, у Чорногорії – 13,1% та 4,3%, у Каталонії (Іспанія) – 16,5% та 14,5%, в Англії та Уельсі – 5,7% та 5,6%.

Більш детальна картина представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 52

Показники країн Європи за SPACE II – 2018 та за SPACE II – 2019

Показник «revocation» в оцінці успішності пробаційного нагляду (%)	**2017**	**2018**
Австрія	16,8	16,9
Азербайджан	0,5	9,1
Бельгія	19	18,6
Чехія	20,9	19,3
Естонія	9,6	10,2
Фінляндія	5,5	5,9
Греція	12,5	12,2
Ірландія	5,6	4,5
Італія	7,6	6,8
Литва	9,5	7,7
Люксембург	14,9	13,6
Чорногорія	13,1	4,3
Португалія	3,8	4,1
Росія	11,9	11,6
Сербія	4	3,5
Словаччина	6,7	5,1
Каталонія (Іспанія)	16,5	14,5
Англія та Уельс	5,7	5,6
Шотландія	11,1	11,1
Україна	**1,9**	**2,6**

Так само, показник *imprisonment* в Україні в 2017 році перебував на відмітці 2%, а у 2018 році – 3,2%.

Водночас у 2017 та у 2018 роках в Естонії аналогічний показник становив відповідно 12,8% та 11,5%, у Греції – 3,1% та 2,8%, в Ісландії – 16,6% та 10,7%, у Люксембурзі – 9,5% та 9,2%, в Ірландії – 6,3% та 6,7%.

Більш детальна картина представлена у поданій нижче таблиці:

Таблиця 53

Показники країн Європи за SPACE II – 2018 та за SPACE II – 2019

Показник «imprisonment» в оцінці успішності пробаційного нагляду (%)	**2017**	**2018**
Азербайджан	0,3	5,2
Естонія	12,8	11,5
Люксембург	9,5	9,2
Греція	3,1	2,8
Ірландія	6,3	6,7
Сербія	9,5	0,9
Англія та Уельс	8,6	8,1
Словаччина	5	3,4
Росія	3,2	3,4
Шотландія	12,1	12,1
Україна	**2**	**3,8**

Пенітенціарні інспекції

У доповіді експертів Ради Європи 1996 року особливо наголошувалося на нагальній потребі створити незалежні пенітенціарні інспекції та водночас ліквідувати інспекційні функцій прокуратури.

У 2003 році на цій проблемі знову було зроблено особливий наголос: «Ми провели корисні та конструктивні зустрічі з кількома вмотивованими обласними прокурорами, які вичерпно та цікаво розповіли про свої системи нагляду, і ми їм дуже вдячні за це. Однак ми як і раніше переконані, що інспекція пенітенціарної служби прокуратурою є недоречною» (див. Повторне оцінювання потреб пенітенціарної системи України. Доповідь експертної місії Ради Європи в Україні у квітні 2003 року. Страсбург, 2003)**.**

Після внесення змін до Конституції України у 2016 році було вперше передбачено ліквідацію «пенітенціарного» прокурорського нагляду та запровадження відповідних пенітенціарних інспекцій, що припало на період централізованої театральної модуляції. Як засвідчив час, Міністерство юстиції України не доклало достатніх зусиль щодо втілення в життя відповідних конституційних приписів.

Як наслідок, станом на сьогодні ми маємо унікальну ситуацію з негативним контекстом, коли вже майже п’ять років конституційні приписи не виконуються, а фактичне інспектування пенітенціарних установ здійснює неуповноважений на це за Конституцією орган державної влади.

Висновки

Говорячи про ключові сутнісні ознаки пенітенціарної політики України в цілому та в рамках окремих модуляцій, варто відзначити таке.

Українська пенітенціарна політика власне не є політикою. Здебільшого все зводиться до ліквідації попередніх управлінських структур та створення нових, доцільність яких не пояснюється належним чином.

Українська пенітенціарна політика є абсолютно непослідовною. Перехід від старої до кожної нової модуляції пояснюється здебільшого за допомогою історичних фантазмів та ідеологічних гасел, проте не за допомогою статистики.

Українська пенітенціарна політика, як наслідок, абсолютно позбавлена спадкоємності, адже Міністерство юстиції України, проголошуючи певний новий курс політики, тотально забуває про минуле та не піддає оцінці показники попередньої модуляції. Якщо така оцінка і має місце, то виключно у категоріях популізму та історичного невігластва.

Українська пенітенціарна політика абсолютно позбавлена фінансової прозорості, що загострює проблему ефективності пенітенціарної політики з огляду на дедалі меншу кількість ув'язнених та дедалі більше фінансування пенітенціарної системи.

Українська пенітенціарна політика, на жаль, є провальною з огляду на забезпечення держави, суспільства, експертного та наукового середовища інформацією та статистикою щодо пенітенціарної системи. В офіційний джерелах пенітенціарної служби (незалежно від назви) та Міністерства юстиції України ніколи не була присутня навіть елементарна пенітенціарна статистика за ключовими показниками у своїй динаміці. Відповідні фрагментарні дані можна знайти лише, як і 20 років тому, на сайтах ООН та Ради Європи, які нерідко суперечать один одному. Частково ця прогалина перекривається за рахунок статистики з міжнародного експертного центру World Prison Brief. Проте фактично єдиним ресурсом пенітенціарної статистики в Україні є сайт громадської правозахисної організації «Донецький меморіал», який, на додаток до ґрунтовного висвітлення стану справу у пенітенціарній системі, надає переконливі свідчення про глибокий активний спротив з боку пенітенціарної служби (незалежно від назви) та Міністерства юстиції України щодо надання пенітенціарної статистики будь-який зовнішнім акторам. У свою чергу це свідчить, що за 20 років українська пенітенціарна система та відповідні урядові структури так і не вийшли зі стану законсервованості та секретності, демонструючи радянські традиції щодо примусового занурення пенітенціарної системи та стану таємності.

Як це не дивно, але усі бюрократичні модуляції пенітенціарної політики, що мали місце до 2015 року, були більш прозорими та просоціальними, а головне політично чесними, враховуючи кумулятивний ефект показників усіх індикаторів публічної політики, що особливо стосується співвідношення між вартістю політики та її якістю.

Так, бюрократичні модуляції не приховували своєї бюрократизованості, закритості та багато у чому радянських засад управління, що було переважно обумовлено мілітаризацією пенітенціарної системи, що включала в себе як мілітаризацію пенітенціарної служби, так і мілітаризацію ув'язнених. Крім того, не варто забувати, що більшість проблем пенітенціарної системи, які призвели до відповідних негативних, але об'єктивних ярликів згідно з висновками ЄКЗК та рішеннями ЄСПЛ, були обумовлені тим, що саме урядові структури саме бюрократичних модуляцій були вимушені розпочати глибинні реформи на фоні майже нульового фінансування, старих консервативних кадрів, величезної кількості ув'язнених, масового переповнення пенітенціарних установ, а також колапсу економічної складової радянської виправно-трудової системи, заснованої на обов'язковості праці засуджених.

Умовна політична «чесність» бюрократичних модуляцій пенітенціарної політики полягала у тому, що вони не стидалися називати себе такими, якими вони є. Проте на відміну від них нові модуляції, починаючи з театральної, розпочали добу нечесної політичної та економічної конкуренції. Звинувативши попередні модуляції в усіх можливих проблемах пенітенціарної системи та використавши негативні кліше та образи, театральна та подальші модуляції, які також можна віднести до категорії театральності, забезпечили формування та реалізацію пенітенціарної політики на виключно декларативних засадах та у популістському руслі.

Проте головне, що відрізняє бюрократичні модуляції від театральних це те, що бюрократичні нерідко обирали курс *nothing doing* за умови відсутності матеріальних ресурсів (або краще були вимушені обирати). Навпаки, маючи набагато більшу кількість матеріальних та інформаційних ресурсів, театральні модуляції відійшли від *nothing doing* до безпланових хаотичних рухів, які вони задекларували як «нова пенітенціарна політика».

Щодо результативності та ефективності пенітенціарної політики, то, як було доведено вище, порівняльний аналіз пенітенціарної злочинності, динаміки в'язничного населення, фінансування пенітенціарної системи та кількості персоналу за останні 10 років приводить до висновку, що українська пенітенціарна політика є провальною, починаючи саме з пенітенціарних реформ 2016 – 2017 років.

Окремі питання виникають щодо показників смертності та суїциду у пенітенціарних установах, які, не зважаючи на більш ніж значне покращення фінансування пенітенціарної системи, продовжують зростати, що, у свою чергу, служить додатковими доказами незадовільнених показників ефективності та результативності української пенітенціарної політики.

Враховуючи викладене вище, можна стверджувати, що таке явище як «пенітенціарна політика» в Україні майже відсутня. Безумовно, є відповідні управлінські структури з великим штатом, є

відповідна кількість ув'язнених, засуджених та клієнтів пробації, є дедалі більший бюджет. Проте саме «політики», заснованої на чітких критеріях, прозорості та статистиці, а головне – на оцінці таких критеріїв та відповідних чітких оцінках – не існує.

Таблиця 54

Пріоритети пенітенціарної політики у рамках модуляцій

ПРІОРИТЕТИ ПОЛІТИКИ	**Структура**	**Політичні Пріоритети**
Васально-бюрократична	ГУВП МВС	– отримання автономії від системи внутрішніх справ; – налагодження співпраці з міжнародними партнерами; – вирішення проблеми переповнення пенітенціарних установ; – вирішення проблеми матеріального забезпечення пенітенціарної системи;
Перехідна традиційно-бюрократична	ДДУПВП (у складі МВС)	– отримання незалежності від системи внутрішніх справ; – налагодження співпраці з міжнародними партнерами; – вирішення проблеми переповнення пенітенціарних установ; – вирішення проблеми матеріального забезпечення пенітенціарної системи;
Автономна традиційно-бюрократична	ДДУПВП, ДПтСУ	– збереження автономії, цілісності та незалежності бюрократичної пенітенціарної організації; – налагодження співпраці з міжнародними партнерами; – вирішення проблеми переповнення пенітенціарних установ; – вирішення проблеми матеріального забезпечення пенітенціарної системи;
Централізована театральна	МЮ	– надання тотально негативного іміджу попереднім модуляціям; – приховування реального стану справ у пенітенціарній системі; – ліквідація автономії пенітенціарної служби як соціальної бюрократичної організації; – налагодження співпраці з міжнародними партнерами; – приватизація пенітенціарної системи; – демілітаризація пенітенціарної системи;
Децентралізована псевдо-менеджеріалістська	АДКВСУ	– продовження курсу на надання негативного іміджу попереднім модуляціям; – часткове відновлення пенітенціарної служби як автономної формальної та соціальної організації (з обмеженими повноваженнями); – переведення пенітенціарної системи на самоокупність; – приховування реального стану справ у пенітенціарній системі;
Змішана псевдо-менеджеріалістська	ДППВП МЮ	– переведення пенітенціарної системи на самоокупність; – тотальний розпродаж пенітенціарних установ; – приховування реального стану справ у пенітенціарній системі; – створення бюрократичних структур з подвійним статусом; – остаточна ліквідація пенітенціарної служби як автономної соціальної організації

Таблиця 55

Стилі управління пенітенціарною системою у рамках модуляцій пенітенціарної політики

СТИЛІ УПРАВЛІННЯ	**Структура**	**Стилі Управління**
Васально-бюрократична	ГУВП МВС	Поліцейсько-мілітаризована бюрократія
Перехідна традиційно-бюрократична	ДДУПВП (у складі МВС)	Класична мілітаризована Бюрократія
Автономна традиційно-бюрократична	ДДУПВП, ДПтСУ	Класична мілітаризована Бюрократія
Централізована театральна	МЮ	Розбалансований цивільно-мілітаризований менеджмент
Децентралізована псевдо-менеджеріалістська	АДКВСУ	Розбалансований цивільно-мілітаризований менеджмент
Змішана псевдо-менеджеріалістська	ДППВП МЮ	Розбалансований цивільно-мілітаризований менеджмент

Офіційна оцінка пенітенціарної політики за увесь період незалежності України ніколи не проводилася. Єдиними винятками у цьому контексті, які частково вирішували проблеми оцінювання пенітенціарної політики, були дві ініціативи Ради Європи щодо оцінки в'язничної системи України з подальшим виданням відповідних документів (1996, 2003).

Таблиця 56

Офіційна оцінка пенітенціарної політики на національному рівні

ОФІЦІЙНА ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ ПОЛІТИКИ	**Структура**	**Офіційна оцінка політики**
Васально-бюрократична	ГУВП МВС	Не проводилася
Перехідна традиційна бюрократична	ДДУПВП (у складі МВС)	Не проводилася
Автономна традиційна бюрократична	ДДУПВП, ДПтСУ	Не проводилася
Централізована театральна	МЮ	Не проводилася
Децентралізована псевдо-менеджеріалістська	АДКВСУ	Не проводилася
Змішана псевдо-менеджеріалістська	ДППВП МЮ	Не проводилася

References:

1. GPD Donetski memorial. [NGO Donetsk memorial]. <http://ukrprison.org.ua/>
2. Council of Europe. Official site.<www.coe.int>
3. United Nations Office on Drugs and Crime. <https://www.unodc.org/>

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.16

Mustafa Harb
ORCID ID: httbs://orcid.org/0000-0003-0559-5560
V. N. Karazin Kharkiv National University, Ukraine

POLITICAL PARTIES DEVELOPMENT IN ARAB COUNTRIES

The article addresses the concept of political parties and gives a review of the development of political parties in the Arab countries from the moment of emergence in the Ottoman Empire at the beginning of the twentieth century of Committee of the Union and Progress. It considers the major stages in development of parties in the Arab countries from this event to the uprisings of the Arab spring of 2011. It also tracks the status of party systems in various Arab countries, paying special attention to the period after the Arab spring. Classification of the Arab political parties on the basis of their ideological orientations and extent of their distribution in the Arab world is investigated. The nature of the ideologies accepted by them and the purposes which these parties set before themselves are distinguished.

Keywords: political parties, Arab countries, Committee of Union and Progress, party's development, ideological orientations, political party system.

In recent years, there has been a growing interest in researching and discussing issues of political parties, their role in democratic transition of Arab countries. These parties since their inception have struggled to develop coherent identities, establish an effective supportive network, and build sustainable constituencies. But most of these political parties' experiences have faltered, and many of them failed to achieve the slogans and goals they promised. Since their emergence, Arab political parties have been affected by the change of ideological waves that the world and the Arab region witnessed in successive and historical stages since the beginning of the twentieth century until the present time. This article traces party development over several stages which are: the era of liberal oligarchy, Nationalist revolution, post-Nationalist authoritarianism, and Arab Uprising.

The purpose of this article is to explore the development of political parties in Arab countries since the Ottoman empire until recent Arab Spring 2011. We'll focus on the studies done by some western scientists like M. Duverger, H. Constant, J. Devlin, R. Muirhead, P. Chhibber, and other authors who expressed different approaches to the concept of political parties, their establishment, and studied political parties of the Arab world.

It's well known that political party is a group of people who have the same ideology, or otherwise the same ideas or interests' weather it is political, economic or social interests. They are a defining element of representative democracy[1].

The political party tries to elect its candidates for elections in an attempt to implement the party's agenda by controlling or influencing the government policy and actions. The political party has an organizational structure that gathers its leaders and members, and it has a supportive administrative apparatus through which it always seeks to expand the circle of its supporters among people.

Many approaches have been made for the definition of a party. The main approaches are:

– a group of people sharing the same ideological views. H. Constant

– an organization which acts in the state system. M. Duverger

– an organization that specializes in running candidates in its name in the elections. Harold Laswell

– Anthony Downs: a political party is a team of men seeking to control the governing apparatus by gaining office in a duly constituted election [2].

– Giovanni Sartori: any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through election, candidates for public office[3].

[1] Muirhead, R., Rosenblum, N. (2020). The Political Theory of Parties and Partisanship: Catching Up. *Annual Review of Political Science*. <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-041916-020727>. (2020, July, 11).
[2] Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 52.
[3] Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press, 62.

Political parties are considered to be one of the tools of political development in the modern era. Parties and party systems express the degree of political development in the political system, and political parties have preserved their importance despite the development of civil society institutions, some of which have acquired a prominent position on the external front.

Modern political parties are considered to have emerged around the end of the 18th century, appearing first in Europe and the United States. What distinguishes political parties from factions and interest groups is that political parties use an explicit label to identify their members as having shared electoral and legislative goals[1]. The transformation from loose factions into organized modern political parties first occurred in the United Kingdom and in the United States, with the United Kingdom's Conservative Party and the Democratic Party of the United States both frequently called the world's oldest political party.

In Arab countries, the emergence of political parties began since the end of the twentieth century. The development of events in the Ottoman Empire from the beginning of the twentieth century until its fall in 1919 after WWI indicates the existence of conditions that contributed to establishing the foundation for the emergence of an Arab cultural, intellectual and political movement. These conditions can be identified as the following: first, the arrival of Committee of Union and Progress -CUP- which has been influenced by Turkish nationalism to political power in 1908 and underwent by the impact of the so-called "Turkification" policies of the Ottoman empire in the Arab provinces. Second, the events of the WWI and its effects on the Arab region.

The CUP gained power after the success of Young Turk Revolution in 1908. Some contemporary Arab commentators like Philip Khoury remarked that the CUP's Turkification of administration directly contradicted its spoken ideology of Ottomanization[2]. The CUP's notion of an Ottomanism was based on Turkish rather than Ottoman nationalism, and on secular state. It denied political representation on a religious-communal basis, denunciation of decentralization, and its inflexible attitude toward the demands and organizational initiative of different races in the empire. Arab deputies played a leading role in the Moderate Liberal Party, established in November 1909. This party constituted itself as a conglomeration of national groupings and as a parliamentary opposition to the CUP. But the moderate liberal party as well as Peoples party, which also included several Arab members, failed to constitute an ideological alternative to the CUP and did not offer a meaningful opposition. The key role that these parties played is construed as an effort by Arabs to assert themselves politically as a national group. There was no ideological basis to this mobilization that would substantiate an Arab political movement.

During Sultan Abdul Hamid II's rule, supporters of the CUP were given new political privileges and positions at the expense of Arab individuals seen as loyal to the Sultan (Khoury, 1983). This fact affected negatively on the power balance between the Arab local notables and the Ottoman center. According to William Miller (1913), the CUP had a "plan of reducing the various races and regions of the empire to one dead level of Turkish uniformity"[3].

The manifestations of the disintegration and erosion of the Ottoman empire, the increase in Turkification measures, and the rise of Turkish nationalism tendency in it were motives for Arabs to begin a new political phase. Arab Nationalist activity was significantly increased in the Arab provinces of the Ottoman Empire, especially in Syria. Arab activists in the empire started to establish Arab national organizations -such as Al-Ahd party- in order to defend the rights of the Arabs in the empire. Most of these organizations were considered illegal by the Ottoman authorities such as Ottoman Party for Administrative Decentralization in 1913 which aimed to decentralization of power and functions of the Ottoman provincial administration for Arab provinces[4]. Although none of these parties or organization succeeded in spreading their ideas to the wider Arab population before the outbreak of the First World War.

Before the ottoman defeat in WWI 1919, the victories allies of the war– France and Britain– singed a secret agreement in 1916 called Sykes-Picot Agreement. Early in the course of World War I they defined their mutually agreed spheres of influence and control in an eventual partition of the Ottoman Empire[5].

---

[1] Chhibber, P., Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States.* Oxford: Princeton University Press, 1-6.

[2] Khoury, P (1983). *Urban Notables and Arab Nationalism: The Politics of Damascus 1860-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 51-52. [in English].

[3] Miller, W (1913). *The Ottoman Empire, 1908-1913*. Cambridge: Cambridge University Press, 495.

[4] Sorby, K. (2005). Arab Nationalism After the Young Turk Revolution 1908-1914. *Slovak Academy of Sciences, 19, 813,* 64. <doi:https://www.sav.sk/journals/uploads/031212022_Sorby_Jr.pdf>. (2020, July, 22).

[5] Berdine, M. (2018). *Redrawing the Middle East: Sir Mark Sykes, Imperialism and the Sykes-Picot Agreement.* London: I.B.Tauris, 70-74.

This agreement contradicted the promises made by Britain to Sharif Hussein to establish an Arab kingdom from Syria to the Arabian Peninsula. The partitioning of the Ottoman Empire after the war led to the domination in the Middle East of Western powers such as Britain and France, and since 1911– of Italy in Libya. All these events contributed to the creation of the modern Arab world.

The collapse of the Ottoman empire and dividing the region into small states led to a proliferation of oligarchic parties in the Arab region. From the period 1920s until mid of 1940s, parties of Notables dominated on the Arab political scene[1]. These parties were the instruments of small groups of wealthy local upper-class notables, and they were linked more by personal ties than ideology, which made them ephemeral and vulnerable to factionalism.

These parties were precipitated by the creation of parliaments where deputies grouped together in conservative or liberal blocs supporting or opposing the government without having the ability to carry it accountable. Examples of such parties were the Liberal Constitutionalists of Egypt in 1922, and the Constitutional bloc in Lebanon in 1934.

With the expansion of the middle class in Arab countries, new parties were formed by intellectuals and teachers such as Al-wafd party in Egypt 1919, National bloc in Syria 1928, and Istiqlal party in Morocco 1937. These parties adopted liberal or radical ideologies and they were the main opposition to upper-class notable parties. They were able to influence notables and students, and mobilized large-scale demonstrations armed with nationalist ideology. With the increasing popularity of these parties, they managed to win parliamentary majorities. However, these parties were based around one single issue which was independence of their countries from European occupation. Most of these parties were doomed to fragment after independence as they began to lose their intellectual activists and mass bases. The only exception was Tunisian Neo-Destour party since 1934 which has been renamed to Socialist Destourian party in 1964 and renamed again to Democratic Constitutional Rally in 1988. Its charismatic leadership and exceptional organizational capacity enabled it to make the transition to a ruling single party in Tunis.

The period of the forties to sixties was characterized by the proliferation of Arab nationalist political parties bearing the slogans of nationalism, populism, socialism and Arab unity and they managed to fill the vacuum left by the decline of notable parties. They also managed to develop formal organization with branches in the provincial towns and in different Arab countries[2]. These parties include Arab Socialist Al-Ba'ath party in Syria and Iraq, Socialist party of Egypt, the National Democratic party in Iraq, the National Socialist party in Jordan, and Syrian Social Nationalist party. Although there was a wide spread of Socialist parties in Arab countries in the period of 1950's and 1970's, but these parties committed themselves to socialism along the lines of Arab socialism which is known as a political ideology based on the combination of pan-Arabism and socialism (Dawn, 1988). It's not related to the ideology of orthodox Marxism.

Communist parties represented a major force in Arab countries, they emerged and had temporary successes in Syria, Egypt, Sudan, and Iraq. But they were quite vulnerable to ideological factionalism and were harshly repressed by the state[3]. In Egypt they were banned from running elections until the overthrow of president Hosney Mubarak in 2011 and in Syria since 1972 they were allowed to work only in coalition with the National Progressive Front parties until recent days. The Sudanese Communist Party in Sudan came back to participate in Sudanese politics after the overthrow of president Omar Al-Bashir in 2019. Iraqi Communist Party managed to back to elections after the fall of Saddam Husain in 2003.

The experience of Muslim brotherhood which emerged in Egypt and represented pan-Islamic ideology, showed its ability to widely migrate beyond the borders and spread its ideology in most of Arab countries since 1940s. Despite their success in building a well-organized mass base which attracted people from different social layers, they suffered decades of brutal repression and exclusion in Arab states which made it hard for Islamists to establish a political party at the beginning of the Islamism Ideology spread in Arab region.

Another reason might be considered for not establishing a political party is that Muslim Brotherhood was split on the issue whether to formally take part in parliamentary politics. There was the legacy of founder Hassan al-Banna, who saw multipartyism as a "device which has given legality to the appetites

[1] Dawn, C. (1988). The Formation of Pan-Arab Ideology in the Interwar Years. *International Journal of Middle East Studies, 20(1),* 67-91. <doi:https://doi.org/10.1017/S0020743800057512>. (2020, July, 24).

[2] Kaylani, N. (1972). The Rise of the Syrian Ba'th, 1940-1958: Political Success, Party Failure. *International Journal of Middle East Studies, 3(1),* 3-23. <doi:http://www.jstor.org/stable/162353>. (2020, August, 13).

[3] Feliu, L., Brichs, F. Francesc, S. (2019). Communist parties in the Middle East and North Africa. *Research Gate.* <doi:https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780367134464/chapters/10.4324/9780367134464-1>. (2020, August, 17).

of the rulers and the tyrannies of authority"[1]. However, Islamists were not allowed to establish a political party in Arab countries except in Morocco since 1970's, Jordan since the end of 1990's, Lebanon with its sectarian political system, and Iraq since 2013 after the fall of Saddam Hussein. Algeria had some short time experience, were the Islamic Salvation Front which been established in 1989 won the elections of June 1990, but a military coup dismantled the party and banned it two months after the elections which led eventually for 10 years of a civil war.

In the Palestinian territory, the Hamas movement, a branch of Muslim brotherhood, entered for the first time the legislative election in January 2006 and managed to win the elections. In 2007 a Presidential decree abolished the constituency seats with all seats to be elected from a national list. The parties, which did not acknowledge the PLO's right, represented the Palestinian people -specifically Hamas- are prohibited from contesting the election ("Abbas announces amended electoral law", 2007)[2]. An opinion poll made by Palestinian Center for Policy and Survey Research[3] suggested that a majority of Palestinians supported the change, while Hamas called it illegal. This led to military clashes that began between Hamas and Palestinian National Authority for five days, eventually ended with two governments, one in Gaza ruled by Hamas and the second in the West Bank ruled by the Palestinian National Authority.

In Morocco, the Justice and Development Party which been established in 2011 topped the results of the 2016 parliamentary elections by winning 125 out of 395 seats and is still in power since 2017. Other examples are Islamic Action Front in Jordan, the largest, most powerful, influential and numerous of Jordanian parties in terms of membership. Ennahda Party in Tunis, which came in the lead with 52 seats making it by far the strongest party in the legislature.

Focusing on the after Arab spring period, one can mention that the status of political party system varies from country to country in the Arab region. Countries like Algeria, Iraq, Jordan, Lebanon, Tunis, Kuwait, Egypt, Morocco, Somalia, Mauritania and Palestine allow political parties to compete in elections. But in Morocco for example, the government prevents some parties such as the Justice and Charity Group from fully participating. Also, in spite of the fact that Morocco has a multi-party system, the King of Morocco is the one who appoints the post of Prime Minister and other four main government ministers, thereby giving them a political force that allows him to control the state policies.

Lebanon has numerous political parties, and party candidates compete for seats in parliament. But the Lebanese political system relies on the sectarian quota system -Confessionalism- in the distribution of ministerial tasks in the government.

Kuwait had a hybrid political system which is divided between an elected parliament and appointed government. The constitution in Kuwait expressly supports political associations and trade unions, but political parties remain illegal as no law has arisen to define and regulate them.

Syrian constitution in 2012 introduced multi-party system based on the principle of political pluralism. Nevertheless, Syria is still considered as a one-party state, and only candidates and parties approved by the Ba'ath Party are allowed to run for political office, and so far, no Islamic party has been allowed to participate in politics. In Bahrain, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates all political parties are illegal but candidates are running for seats in the House of Representatives with limited powers.

In several Arab countries, political parties can operate openly and participate in general elections. Although they have limited influence, it indicates a political life that has a degree of competition that is not enough for deliberation. Also, these parties do not have the freedom and fair conditions that allow obtaining a majority for any competitor. Parties that are able to compete, influence and achieve a majority are not allowed to work in politics -case of Freedom and Justice party in Egypt 2013- or they are prevented from obtaining its fair share in the elections.

Conclusion.

Arab political parties were not born in the womb of democracy, nor was democracy in turn was the focus of their interests. Challenges and objectives of these parties' experiences occupied an important place in the literature of the pioneers of the Arab Renaissance who contributed to the advent of the association stage, which in turn represented the embryonic stage of modern Arab political parties. In several Arab countries, there are established political parties that operate openly and participate in general elections.

[1] Mitchell, R. (1993). *The Society of the Muslim Brothers*. New York: Oxford University Press, 261.
[2] Abbas announces amended electoral law (2007). *Xinhua News Agency*. <http://www.china.org.cn/features/mepp/2007-09/03/content_1222959.htm>. (2020, August, 28).
[3] Palestinian Public Opinion Poll No.25. (2007). *Palestinian Center for Policy and Survey Research*. <https://www.pcpsr.org/en/node/230>. (2020, August, 28).

Although they have limited influence, they indicate a political life that has a degree of competition that is not sufficient for deliberation. Influencing and achieving a majority does not allow them to work or prevent from obtaining fair share in the elections.

References:

1. Abbas announces amended electoral law (2007). *Xinhua News Agency.* <http://www.china.org.cn/features/mepp/2007-09/03/content_1222959.htm >. (2020, August, 28). [in English].
2. Berdine, M. (2018). *Redrawing the Middle East: Sir Mark Sykes, Imperialism and the Sykes-Picot Agreement*. London: I.B.Tauris. [in English].
3. Chhibber, P., Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States.* Oxford: Princeton University Press. [in English].
4. Dawn, C. (1988). The Formation of Pan-Arab Ideology in the Interwar Years. *International Journal of Middle East Studies, 20(1),* 67-91. <doi:https://doi.org/10.1017/S0020743800057512>. (2020, July, 24). [in English].
5. Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy.* Chicago: The University of Chicago Press. [in English].
6. Feliu, L., Brichs, F. Francesc, S. (2019). Communist parties in the Middle East and North Africa. *Research Gate.* <doi:https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780367134464/chapters/10.4324/9780367134464-1>. (2020, August, 17). [in English].
7. Kaylani, N. (1972). The Rise of the Syrian Ba'th, 1940-1958: Political Success, Party Failure. *International Journal of Middle East Studies, 3(1),* 3-23. <doi:http://www.jstor.org/stable/162353>. (2020, August, 13). [in English].
8. Khoury, P (1983). *Urban Notables and Arab Nationalism: The Politics of Damascus 1860-1920*. Cambridge: Cambridge University Press. [in English].
9. Miller, W (1913). *The Ottoman Empire, 1908-1913.* Cambridge: Cambridge University Press. [in English].
10. Mitchell, R. (1993). *The Society of the Muslim Brothers*. New York: Oxford University Press. [in English].
11. Muirhead, R., Rosenblum, N. (2020). The Political Theory of Parties and Partisanship: Catching Up. *Annual Review of Political Science*. <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-041916-020727> (2020, July, 11). [in English].
12. Palestinian Public Opinion Poll No. 25 (2007). *Palestinian Center for Policy and Survey* Research. <https://www.pcpsr.org/en/node/230>. (2020, August, 28). [in English].
13. Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis.* Colchester: ECPR Press. [in English].
14. Sorby, K. (2005). Arab Nationalism After the Young Turk Revolution 1908-1914. *Slovak Academy of Sciences, 19, 813*. <doi:https://www.sav.sk/journals/uploads/031212022_Sorby_Jr.pdf>. (2020, July, 22). [in English].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.17

Viktor Leshchynskyi, PhD in Public Administration
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3916-0146
Kyiv, Ukraine

ADMINISTRATIVE ACT AND MODERN MECHANISMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS: PROBLEMS OF RELATIONSHIP

Віктор Лещинський, к. н. держ. упр.
Київ, Україна

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ТА СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ: ПРОБЛЕМАТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ

The article is devoted to the disclosure of the relationship between the administrative act and modern mechanisms of administrative and legal support and protection of human rights and freedoms, the development of scientifically sound proposals for improving current administrative legislation. It is determined that an administrative act can be considered not only as own decision of the subject of public authority but also – in a broad context: in unity with the procedures for its adoption and implementation. The article states that the mechanisms of administrative and legal support and protection of human rights and freedoms affect the administrative procedures for the adoption and application of an administrative act both at the level of its specific elements and at the level of its principles and basic foundations. For example, the defining objectives of registration administrative procedures are, in particular: formal recognition of a subjective right; certification of status in order to create conditions for further realization of subjective rights, freedoms, legitimate interests. This presupposes the appropriate construction of the outlined procedures. As a result of the study, it was determined that at the level of specific elements, the influence of mechanisms of administrative and legal support of subjective rights, including human rights, is manifested in the signs of registration procedures: a clear sequence of actions of subjects of administrative procedure; specificity and availability of these entities; the significant scope of registration activities, which allows covering the necessary area of subjective rights, freedoms, legitimate interests; the possibility of appealing the decision of the subject of the registration procedure.

Keywords: administrative act, administrative and legal support, protection of human rights and freedoms, human rights and freedoms, public administration.

Актуальність теми. Стратегією реформування державного управління України до 2021 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р[1] принципи верховенства права визначено основою демократичного врядування. У актуальних наукових публікаціях забезпечення прав і свобод людини визначається основним напрямом подальшого розвитку публічного управління та наголошується на актуальності таких кроків, як: переосмислення ролі позитивістської правової доктрини та послідовне впровадження субстантивної концепції права; актуалізація людиноцентричних підходів у розвитку владних правовідносин на основі визнання людини первинним суб'єктом права та його визначальною

[1] *Розпорядження про Деякі питання реформування державного управління України 2016* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України,* 55, 1919.

цінністю; розвиток інституалізації взаємодії громадськості та влади у випадку порушення владою прав людини та деякі інші[1].

Аналізуючи актуальні проблеми сучасної системи державного управління у сфері містобудування, необхідно вказати не тільки про певні недоліки інституційного, але й істотні проблеми правозастосовного характеру. Так, прикладом перших можна навести випадки невідповідності юрисдикції суб'єктів владних повноважень їх правовій природі[2], прикладом других – поширеність корупції[3], суб'єктивізму[4] у вказаній сфері проявів . Представники як академічної спільноти, так і сфери правозастосування наголошують на необхідності комплексних змін у системі державного управління містобудуванням[5].

Впливовим системоутворюючим чинником наведених недоліків вбачається саме недостатня реалізація людиноорієнтовного підходу у державному управлінні, в тому числі і у сфері містобудування. У цьому контексті особливу актуальність представляють перспективи прийняття та застосування адміністративного акту як найчастіше застосованого інструмента у державному управлінні[6]. Поширеність застосування адміністративного акту як інструмента державного управління відповідає його такій ролі у європейському просторі[7].

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблематиці сутності та застосування адміністративних актів приділено значну увагу у національній доктрині адміністративного права, це є однією з усталених категорій. Необхідно вказати на роботи таких відомих вчених, як В.Б. Аверянов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Є.Ф. Демський, В.К. Колпаков та багатьох інших. Останні публікації стосуються розвитку окремих видів вказаних актів, зокрема дозволів (О.В. Джафарова, 2015 р.[8]; О.Н. Євтушенко, 2014 р.[9]). Адміністративно-правові механізми забезпечення і захисту прав людини як наукова проблематика поступово набувають актуальності у публікаціях окремих науковців (О.В. Легка, 2017 р.[10]; Р. Зуєв, 2011 р.[11]; О.О. Небрат та В.П. Яценко, 2017 р.[12]). Втім, проблематиці місця механізмів адміністративно-правового забезпечення і захисту прав та свобод людини у процедурі прийняття та застосування адміністративного акту належної уваги приділено не було.

Метою статті є розкриття проблематики співвідношення адміністративного акту й сучасних механізмів адміністративно-правового забезпечення і захисту прав та свобод людини, вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення актуального адміністративного законодавства.

Основний матеріал. Адміністративний акт розглядається у юридичній літературі як основний інструмент впливу конкретного характеру, тобто на конкретного суб'єкта адміністративно-правових відносин. Виділяють такі ознаки адміністративного акту: виключно індивідуальна дія (на відміну

---

[1] Петровський, П. (2015). Забезпечення прав і свобод людини – основний тренд модернізації публічного управління. *Efficacy public administration, 43,* 19.

[2] *Постанова про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва 2017* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний вісник України, 33,* 1045.

[3] Кудрявцев, О. (2019).Дозвільна система має бути єдиною і справедливою до кожного учасника будівельного ринку. *Гордон.ua.* <https://gordonua.com/ukr/news/money/-dozvilna-sistema-povinna-buti-jedinoji-i-spravedlivoji-do-kozhnogo-uchasnika-budivelnogo-rinku-kudrjavtsev-1409988.html>. (2020, вересень, 05).

[4] Постанова про часткове задоволення касаційної скарги 2020 (Касаційний адміністративний суд Верховного суду України). <://reyestr.court.gov.ua/Review/89251080>. (2020, вересень, 05).

[5] Стукаленко, О.В. (2017). *Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі*: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 5.

[6] Галунько, В., Діхтієвський, П., Кузьменко, О., Стеценко, С. (2018). *Адміністративне право України. Повний курс:* підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 158.

[7] Грицяк, І.А. (заг. ред.) (2011). *Стандарти європейського врядування:* навчальний посібник. Київ: НАДУ, 19, 24.

[8] Джафарова, О.В. (2015). *Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади:* автореферат дисертації докторра юридичних наук. Харків.

[9] Євтушенко, О.Н. (2014). Управлінські рішення: сутність та характерні риси. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Державне управління, 239, 237,* 47-51.

[10] Легка, О.В. (2017). Поняття та значення міжнародних стандартів для адміністративного законодавства України. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права», 5,* 60-65.

[11] Зуєв, Р. (2011). Щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини. *Юридична Україна, 8,* 46-51.

[12] Небрат, О.О., Яценко, В.П. (2017). Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності Національної поліції. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права», 5,* 93-99.

від нормативного); ухвалюється у визначеному законом порядку; спрямований на настання наслідків юридичного характеру – прав та обов'язків[1]. Відмічаючи ґрунтовність зазначених наукових напрацювань, зауважимо про їх описовий характер, оскільки вони відображають передусім зовнішні ознаки адміністративного акту, не заглиблюючись у його сутність. Тому проведення цього дослідження передбачає врахування відповідних наукових напрацювань.

О.Н. Євтушенко, характеризуючи сутність управлінського рішення, вказує на єдність власне рішення із зокрема: його причинами; організацією його прийняття. Істотне значення надається також контролю за виконанням рішення, впливу його на зовнішні обставини[2]. Отже, адміністративний акт може розглядатись не тільки як власне рішення суб'єкта публічної влади, але й – у широкому контексті: у єдності із процедурами його прийняття та реалізації.

Людиноцентристська спрямованість сучасного адміністративного права зумовлює опрацювання поняття людини у контексті адміністративного права. Сьогодні у межах цієї галузі права набуває використання категорія «приватна особа», що відображає приватний інтерес як основу участі такої особи у адміністративних правовідносинах. Структура зазначеної категорії є достатньо складною оскільки цілісне поняття приватної особи розглядається у контексті: а) сфери правового регулювання адміністративного права; б) конкретних адміністративно-правових статусів. Так, у першому контексті виділяються: адміністративно-правові відносини (приватна особа є суб'єктом); публічне управління (приватна особа є об'єктом); адміністративно-деліктні правовідносини (приватна особа є суб'єктом)[3]. Врахування вказаних положень дозволяє окреслити межі та роль засобів адміністративного права у забезпеченні та реалізації прав та свобод людини у публічно-правових відносинах.

Щодо поняття механізмів адміністративно-правового забезпечення і захисту прав та свобод людини сьогодні немає єдиної позиції серед представників доктрини адміністративного права. Так, О.О. Небрат та В.П. Яценко, досліджуючи питання таких механізмів у діяльності органів національної поліції опрацьовують проблематику: форм обмежень прав і свобод людини у діяльності національної поліції; розкривають поняття такого механізму та його елементів стосовно діяльності вказаних суб'єктів[4]. Р. Зуєв, досліджуючи загальні питання механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини, вказує про такі його характерні риси, як: вплив на суспільні відносини через норми адміністративного права; реалізується специфічними суб'єктами – органами публічної влади; є системою взаємопов'язаних елементів; тісний зв'язок із системою соціальних відносин, без якого такий механізм не може функціонувати[5]. О.В. Муза виділяє наступні риси адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів: притаманність не тільки охоронної функції, але й – регулятивної та захисної; невід'ємною складовою такого механізму виступають процесуальні норми, за допомогою яких реалізуються визначені законом адміністративно-правові засоби; міжгалузевий характер такого механізму, оскільки він не тільки існує у межах адміністративного права, але й визначає конституційні вимоги до забезпечення суб'єктами публічної влади суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів[6]. Коментуючи вказані позиції, можна вказати як на їх певні риси, що заслуговують на окрему увагу, так і певні спірні положення. У позитивний бік необхідно відмітити інституційний контекст формування самої категорії «адміністративно-правовий механізм забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів». Це є актуальним з огляду на визнання національною правовою системою європейських правових цінностей та правових

[1] Галунько, В., Діхтієвський, П., Кузьменко, О., Стеценко, С. (2018). *Адміністративне право України. Повний курс*: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 158; Александрова, Н. (2003). *Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики*. Київ: Факт, 151; Тимощук, В. (2010). *Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії*: монографія. Київ: Конус-Ю, 25.

[2] Євтушенко, О.Н. (2014). Управлінські рішення: сутність та характерні риси. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Державне управління, 239, 237,* 49.

[3] Галунько, В., Діхтієвський, П., Кузьменко, О., Стеценко, С. (2018). *Адміністративне право України. Повний курс:* підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 109-110.

[4] Небрат, О.О., Яценко, В.П. (2017). Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності національної поліції. *Міжнародний науковий журнал «Верховенство права», 5,* 96-98.

[5] Зуєв, Р. (2011). Щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав людини. *Юридична Україна, 8,* 50.

[6] Муза, О.В. (2014). Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 6,* 35.

підходів та може бути взяте за основу для подальшого дослідження. З іншого боку, не отримала належної уваги актуальна проблематика адміністративно-правового забезпечення саме тієї частини суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, що складає права та свободи людини.

У контексті реалізації прав та свобод людини має теоретичне та практичне значення класифікація адміністративних актів за критеріями: характеру дії; отримуваного внаслідок застосування конкретного акту результату. За першим критерієм виділяються: обтяжувальні (невигідні для реалізації прав та свобод особи, наприклад відмова у видачі дозволу); сприяльні (сприяють реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, наприклад видача дозволу). Окремо виділяються змішані (мають одночасно частково сприяльну та частково обтяжувальну дію для однієї й тієї ж особи) та акти подвійної дії (можуть стосуватись третіх осіб). За другим критерієм виділяються: підтверджувальні (засвідчення статусу), обтяжувальні (зменшення розміру соціальних виплат); сприяльні (підтвердження наявності певного права)[1]. Отже, з наведених положень слідує висновок про безпосередній вплив адміністративних актів управлінського характеру на реалізацію прав та свобод людини: на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція України)[2]); втручання в особисте і сімейне життя (ст. 32 Конституції України); володіння, користування та розпорядження своєю власністю (ст. 41 Конституції України) та інших.

Реалізації адміністративного акту передує його прийняття, що має відбуватись із суворим дотриманням вимог законодавства, оскільки прийняття адміністративного акту є елементом правозастосовного процесу. Такими є вимоги щодо адміністративних процедур прийняття адміністративного акту. Актуальні наукові напрацювання свідчать про виділення трьох основних видів процедур у адміністративному процесі: адміністративно-судовий процес; адміністративно-управлінський процес; адміністративно-юрисдикційний процес. Адміністративні процедури притаманні саме адміністративно-управлінському процесу. Ознаками адміністративної процедури виступають зокрема, такі: ґрунтуються на положеннях чинного законодавства; спрямованість на реалізацію та захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів[3]. Отже, механізми адміністративно-правового забезпечення і захисту прав та свобод людини впливають на адміністративні процедури прийняття адміністративного акту як на рівні конкретних її елементів, так і на рівні її принципів.

Наведена теза підтверджується за результатами опрацювання конкретних видів адміністративних процедур. Зокрема, за критерієм сутності процедури виділяють такі їх види, як: реєстраційні, дозвільні, процедури за заявою особи та деякі інші. Так, визначальними цілями реєстраційних адміністративних процедур вказують зокрема: офіційне визнання суб'єктивного права; засвідчення статусу. На рівні конкретних елементів вплив механізмів адміністративно-правового забезпечення суб'єктивних прав, в тому числі й прав людини, проявляється у ознаках реєстраційних процедур: чітка послідовність дій суб'єктів здійснення адміністративної процедури; визначеність та доступність вказаних суб'єктів; значна сфера здійснення реєстраційної діяльності, що дозволяє охопити необхідну сферу суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; можливість оскарження рішення суб'єкта здійснення реєстраційної процедури[4]. Як цілі реєстраційної адміністративної процедури, так і її ознаки сприяють створенню умов забезпечення прав та свобод людини.

Іншим прикладом можна навести дозвільні процедури. Зокрема, О.В. Джафарова вказує на спрямованість дозволу як правового засобу на забезпечення реалізації суб'єктивних прав в умовах «людино центристського» характеру сучасної держави України. Визначальною ціллю дозвільної діяльності вказується забезпечення соціальних цінностей, без яких не можуть належною мірою бути реалізовані права та свободи людини: національні інтереси, безпека навколишнього середовища, здоров'я, життя[5].

---

[1] Галунько, В., Діхтієвський, П., Кузьменко, О., Стеценко, С. (2018). *Адміністративне право України. Повний курс:* підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 161.

[2] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України, 2010, 72/1*, 2598.

[3] Галунько, В., Діхтієвський, П., Кузьменко, О., Стеценко, С. (2018). *Адміністративне право України. Повний курс:* підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 199-200.

[4] Галунько, В., Діхтієвський, П., Кузьменко, О., Стеценко, С. (2018). *Адміністративне право України. Повний курс:* підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 202.

[5] Джафарова, О.В. (2015). *Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади:* дисертація доктора юрид. наук. Харків, 23, 29.

Вказані положення визначають перспективні напрями подальшого вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації адміністративних актів, в тому числі і у сфері містобудування. Одним з таких напрямів постає прозорість та передбачуваність адміністративних процедур, що передбачає необхідність вдосконалення законодавчої техніки їх закріплення у нормативних актах. Так, одним з напрямів управління у сфері містобудівної діяльності визначається зокрема надання, відмова у наданні, анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання певних робіт або здійснення певних дій (абз. 1 п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI). Втім, дії з документами (надання, відмова у наданні, анулювання (скасування) тощо) самі по собі не можуть вважатись актами управління, оскільки таким актом є рішення владного суб'єкта, на виконання якого і мають вчинятись відповідні дії. Тому, з метою врахування сутності управлінської діяльності у сфері містобудування вважаємо за доцільне внести зміни до абз. 1 п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, викласти зазначений абзац в такій редакції: «прийняття рішень реєстраційного, дозвільного та іншого характеру з приводу виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім анулювання (скасування) документів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) у випадках та порядку, передбаченому законодавством».

Проведене дослідження дозволяє зробити наступні **висновки.**

Адміністративний акт може розглядатись не тільки як власне рішення суб'єкта публічної влади, але й – у широкому контексті: у єдності із процедурами його прийняття та реалізації.

Механізми адміністративно-правового забезпечення і захисту прав та свобод людини впливають на адміністративні процедури прийняття та застосування адміністративного акту як на рівні конкретних її елементів, так і на рівні її принципів та основних загальних засад. Наприклад, визначальними цілями реєстраційних адміністративних процедур є зокрема: офіційне визнання суб'єктивного права; засвідчення статусу з метою створення умов для подальшої реалізації суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів. Це зумовлює відповідну побудову окреслених процедур. На рівні конкретних елементів вплив механізмів адміністративно-правового забезпечення суб'єктивних прав, в тому числі й прав людини, проявляється у ознаках реєстраційних процедур: чітка послідовність дій суб'єктів здійснення адміністративної процедури; визначеність та доступність вказаних суб'єктів; значна сфера здійснення реєстраційної діяльності, що дозволяє охопити необхідну сферу суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; можливість оскарження рішення суб'єкта здійснення реєстраційної процедури.

Вказані положення визначають перспективні напрями подальшого вдосконалення адміністративних процедур прийняття та реалізації адміністративних актів, в тому числі і у сфері містобудування.

З метою врахування сутності управлінської діяльності у сфері містобудування вважаємо за доцільне внести зміни до абз. 1 п. 7 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI, викласти зазначений абзац в такій редакції: «прийняття рішень реєстраційного, дозвільного та іншого характеру з приводу виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (крім анулювання (скасування) документів, що засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) у випадках та порядку, передбаченому законодавством».

References:

1. Aleksandrova, N. (2003). *Klasyfikatsiia pravovykh aktiv upravlinnia. Derzhavne upravlinnia administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* [Classification of legal acts of management. State Administration of Administrative and Legal Theory and Practice]. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Halunko, V., Dikhtiievskyi, P., Kuzmenko, O., Stetsenko, S. (2018). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs*: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine. Full course: textbook]. Kherson: OLDI-PLIuS. [in Ukrainian].
3. Hrytsiak, I.A. (ed.) (2011). *Standarty yevropeiskoho vriaduvannia*: navchalnyi posibnyk [European governance standards: a textbook]. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
4. Dzhafarova, O.V. (2015). *Dozvilna diialnist orhaniv publichnoi administratsii v Ukraini: administratyvno-pravovi zasady:* avtoreferat dysertatsii doktora yurydychnykh nauk [Permitting activity of public administration bodies in Ukraine: administrative and legal bases: the abstract of the dissertation of the doctor of legal sciences]. Kharkiv. [in Ukrainian].

5. Dzhafarova, O.V. (2015). *Dozvilna diialnist orhaniv publichnoi administratsii v Ukraini: administratyvno-pravovi zasady:* dysertatsiia doktora yurydychnykh nauk [Permitting activity of public administration bodies in Ukraine: administrative and legal bases: the dissertation of the doctor of legal sciences]. Kharkiv. [in Ukrainian].
6. Yevtushenko, O.N. (2014). Upravlinski rishennia: sutnist ta kharakterni rysy [Management decisions: essence and characteristics]. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylianska akademiia». Seriia: Derzhavne upravlinnia* [Scientific works of the Petro Mohyla Black Sea State University of the Kyiv-Mohyla Academy complex. Series: Public Administration], *no. 239*, 47-51. [in Ukrainian].
7. Zuiev, R. (2011). Shchodo mekhanizmu administratyvno-pravovoho zabezpechennia prav liudyny [Regarding the mechanism of administrative and legal support of human rights]. *Yurydychna Ukraina* [Legal Ukraine], *no. 8*, 46-51. [in Ukrainian].
8. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [Constitution of Ukraine 1996] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], *2010, 72/1*, 2598. [in Ukrainian].
9. Kudriavtsev, O. (2019).Dozvilna systema maie buty yedynoiu i spravedlyvoiu do kozhnoho uchasnyka budivelnoho rynku [The permitting system must be uniform and fair to each participant in the construction market]. *Hordon.ua*. <https://gordonua.com/ukr/news/money/-dozvilna-sistema-povinna-buti-jedinoji-i-spravedlivoji-do-kozhnogo-uchasnika-budivelnogo-rinku-kudrjavtsev-1409988.html>. (2020, September, 05). [in Ukrainian].
10. Lehka, O.V. (2017). Poniattia ta znachennia mizhnarodnykh standartiv dlia administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy [The concept and significance of international standards for the administrative legislation of Ukraine]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Verkhovenstvo prava»* [Rule of Law International Scientific Journal], *no. 5*, 60-65. [in Ukrainian].
11. Muza, O.V. (2014). Administratyvno-pravovyi mekhanizm zakhystu prav, svobod ta interesiv fizychnykh i yurydychnykh osib v Ukraini [Administrative and legal mechanism for protection of rights, freedoms and interests of individuals and legal entities in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine], *no. 6*, 35. [in Ukrainian].
12. Nebrat, O.O., Yatsenko, V.P. (2017). Administratyvno-pravovyi mekhanizm zabezpechennia prav i svobod liudyny v diialnosti Natsionalnoi politsii [Administrative and legal mechanism for ensuring human rights and freedoms in the activities of the National Police]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Verkhovenstvo prava»* [Rule of Law International Scientific Journal], *no. 5*, 93-99. [in Ukrainian].
13. Petrovskyi, P. (2015). Zabezpechennia prav i svobod liudyny – osnovnyi trend modernizatsii publichnoho upravlinnia [Zabezpechennia prav i svobod liudyny – osnovnyi trend modernizatsii publichnoho upravlinnia]. *Efficacy public administration, no. 43*, 19. [in Ukrainian].
14. *Postanova pro zatverdzhennia Poriadku provedennia obstezhennia pryiniatykh v ekspluatatsiiu obiektiv budivnytstva 2017* [Resolution on approval of the Procedure for inspection of commissioned construction projects in 2017] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], *33*, 1045. [in Ukrainian].
15. *Postanova pro chastkove zadovolennia kasatsiinoi skarhy 2020* [Resolution on partial satisfaction of the cassation appeal 2020] (Kasatsiinyi administratyvnyi sud Verkhovnoho sudu Ukrainy) [(Administrative Court of Cassation of the Supreme Court of Ukraine)]. <://reyestr.court.gov.ua/Review/89251080>. (2020, September, 05). [in Ukrainian].
16. *Rozporiadzhennia pro Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy 2016* [Order on Some Issues of Public Administration Reform in Ukraine 2016] (Kabinet Ministriv Ukrainy) [(Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], *55*, 1919. [in Ukrainian].
17. Stukalenko, O.V. (2017). *Administratyvno-pravove zabezpechennia budivelnoi haluzi*: monohrafiia [Administrative and legal support of the construction industry: a monograph]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury. [in Ukrainian].
18. Tymoshchuk, V. (2010). *Administratyvni akty: protsedura pryiniattia ta prypynennia dii*: monohrafiia [Administrative acts: procedure for adoption and termination: monograph]. Kyiv: Konus-Yu. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.18

Andrii Makarenko
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-2930-349X
Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, Ukraine

CURRENT STATE OF ADMINISTRATION OF PREHOSPITAL HELP IN EMERGENCY CONDITIONS OF THE PEACETIME IN UKRAINE

Андрій Макаренко
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, Київ, Україна

СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРУВАННЯ НАДАННЯМ ДОМЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ МИРНОГО ЧАСУ В УКРАЇНІ

The purpose of the article is to study the ability to provide prehospital help in a state of emergency as casualties are part of the life of each of us. And the prehospital help is the complex of urgent measures for saving the life and health of the casualty. According to the requirements of health care, it is necessary that prehospital help is properly provided to each family, school, and every enterprise, as injuries are observed everywhere, and their consequences adversely affect our society. The human's chances of being saved in case of an emergency or heart attack and minimizing negative health effects depend on the early start of the help, so providing the prehospital help procedures is necessary for survival.

Keywords: emergencies, prehospital help, training, rescuer, practical experience.

Згідно з даними ВООЗ, майже третина постраждалих під час катастроф мирного часу вимагають надання домедичної допомоги за життєвими показниками. За тими ж даними, кожен п'ятий з числа загиблих на місці події міг би бути врятованим, в разі отримання першої медичної допомоги, що була своєчасно та правильно наданою. Ушкодження, що отримані під час таких катастроф, характеризуються значною кількістю множинних і поєднаних травм, комбінованих ушкоджень, що супроводжуються травматичним і опіковим шоком, гострою крововтратою, асфіксією, синдромом тривалого стиснення. Такі пошкодження нерідко призводять до розвитку синдрому взаємного обтяження та часто супроводжуються психогенними реакціями. Всі ці фактори значно ускладнюють надання їм медичної допомоги. Із зазначеного стає зрозумілою величезна важливість надання домедичної допомоги та відповідальність, яка лягає на рятувальників та інших осіб, які перебувають безпосередньо на місці катастрофи[1].

В Україні питанням удосконалення підготовки осіб, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні надавати домедичну допомогу, та адаптації навчально-тренувальних програм до міжнародних стандартів надання невідкладної медичної допомоги присвячена ціла низка законодавчо-правових норм, зокрема, стаття 12 Закону України від 05.07.2012 р 5081-VI[2]; Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 року № 1115[3],

[1] Халмурадов, Б. Д., Волянський, П. Б. (2016). *Медицина надзвичайних ситуацій*. Київ: Центр учбової літератури.
[2] *Закон про екстрену медичну допомогу, 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17> (2019, грудень, 19).
[3] *Постанова про затвердження порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, 2012* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України* <https://www.kmu.gov.ua/npas/245849999> (2019, грудень, 19).

Наказ МОЗ України від 02.03.2009 р. № 132[1]; Наказ МОЗ України від 29.03.2017 р. № 346[2]. Також цим питанням присвячені дослідження: Gunn S.W.A, Stordeur K., Jackobs L., О. А. Акулової, П. Б. Волянського, С. О. Гур'єва, А. В. Терент'єва, І. В. Кочина, Т. Г. Карпінської, О. Л. Мірус, В. М. Фірмана, Н. М. Абашина, Б. Д. Халмурадова та інших.

Віддаючи належне результатам наукових пошуків вітчизняних та зарубіжних вчених у цій сфері, необхідно зазначити, що значна частка екстреної медичної допомоги (далі – ЕМД) та ДМД постраждалим в осередку надзвичайної ситуації (далі – НС) мирного часу залишається недослідженою та невирішеною в повному обсязі. Зокрема невирішеним залишається питання здійснення підготовки з ДМД, як осіб, що приймають участь в ліквідації наслідків НС безпосередню в її осередку, так і пересічних громадян, які внаслідок збігу життєвих обставин виявляються змушені таку допомогу надавати.

Метою статті є вивчення шляхів оптимізації системи навчання з домедичної допомоги, в першу чергу, пересічних громадян, які мають необхідність діяти в складних умовах сьогодення, що характеризується, зокрема, наявністю фактично не об'явленої війни, а саме, дедалі частіших проявів тероризму та інших екстремальних обставин, в яких громадяни повинні вміти зберегти життя своїм рідним та близьким, надавши їм своєчасну та адекватну ДМД.

Зазначимо, що показники летальності будь-якої НС обумовлені, зокрема, медико-тактичними характеристиками такої надзвичайної події. Такі характеристики впливають на ймовірний ризик загибелі та травмування людей, що залежить від впливу різноманітних чинників при типових НС[3]. Дослідження та врахування наведеного фактору зможе істотно підвищити ефективність і обґрунтованість управлінських рішень під час надання домедичної допомоги в НС, що швидко змінюються.

Відомо, що перша допомога – це прості доцільні заходи для порятунку здоров'я і життя травмованих людей, надання яких має бути природною частиною нашого життя та обов'язком кожної людини.

Зауважимо, що в історії першої допомоги знаменним є 1859 рік, коли швейцарець Анрі Дюнан запропонував створити міжнародну організацію, головним завданням якої стало би надання першої допомоги пораненим у військових умовах. Саме завдяки цій ініціативі у 1864 році виникла така організація, як Червоний Хрест[4].

Нині Червоний Хрест – це велика міжнародна організація, що об'єднує більше ста п'ятдесяти мільйонів членів. Її діяльність, що базується на наукових основах, широко розвинена майже у всьому світі[5].

Ще однією визначною постаттю в сфері розвитку надання першої медичної допомоги ми можемо назвати російського хірурга М. Пирогова, який в 1853 р. під час кримської війни ввів цілеспрямовану обробку ран в польових умовах.

Початком запровадження в Україні дієвого законодавчого механізму надання першої медичної допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій можна вважати прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2007 р. № 1290[6], де передбачено створення принципово нової для України системи підготовки і перепідготовки з питань надання домедичної допомоги рятувальниками і працівниками, професійні обов'язки яких пов'язані з експлуатацією автомобільного, залізничного, водного та повітряного транспорту та військовослужбовців. Після вищезгаданої постанови було прийнято цілу низку законодавчих актів, що деталізували питання надання ДМД та навчання відповідних категорій.

---

[1] *Наказ про організацію навчання окремих категорій немедичних працівників навичкам надання першої невідкладної медичної допомоги, 2009* (Міністерство охорони здоров'я України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0445-09/ed20130325> (2019, грудень, 19).

[2] *Наказ про затвердження загальних вимог щодо проведення медичного сортування постраждалих і хворих та форм медичної документації, 2017* (Міністерство охорони здоров'я України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (2019, грудень, 19).

[3] Халмурадов, Б. Д., Волянський, П. Б. (2016). *Медицина надзвичайних ситуацій*. Київ: Центр учбової літератури.

[4] Товариство Червоного Хреста України (2020). *Історія створення Товариства Червоного Хреста* <https://redcross.org.ua/rfl/history/> (2020, червень, 12).

[5] Международный Комитет Красного Креста (1997). *Женевские конвенции и дополнительные протоколы к ним*. Москва: Инфра-М.

[6] *Постанова про затвердження Державної програми створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги, 2007* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України*. <https://www.kmu.gov.ua/npas/96548251> (2019, грудень, 19).

Верховною Радою України від 26.08.2011 р. № 9074 прийнято Закон України від 13.03.2012 р. № 4499-VI[1], яким передбачено створення в Україні системи ЕМД за єдиним телефонним номером «112», що мало забезпечити оптимізацію надання допомоги, в тому числі медичної, у ситуаціях, які загрожують здоров'ю, життю, майну, навколишньому природному середовищу, громадському порядку тощо. Прийняття Закону має велике значення для інформаційного удосконалення функціональних підсистем Державної системи реагування на НС техногенного і природного характеру та їх оперативної інформаційної взаємодії. Оскільки ситуація, коли всі аварійно рятувальні служби є розрізненими та мають свої окремі телефонні номери (101, 102, 103 тощо) створює труднощі як населенню, так і медичним працівникам екстреної медичної допомоги (далі – ЕМД), які часто прибувають на місце події без супроводу відповідних оперативно-рятувальних служб і повинні виконувати не притаманні їм дії: діставати постраждалих з-під завалів, з пошкоджених автомобілів, забезпечувати оточення та охорону місця НС тощо. На теперішній час в Україні завершуються роботи зі створення єдиних чергово-диспетчерських служб, в межах яких служба ЕМД, особливо територіальні центри ЕМД та МК як безпосередні виконавці, повинні будуть брати активну участь у реалізації положень вищевказаного законодавчого акту.

Важливим кроком у нормативно-правовій регламентації ЕМД в умовах НС стало видання наказу МОЗ України від 18.05.2012 р. № 366[2]. Підкреслимо, що медичне сортування є надважливим компонентом технології ЕМД в умовах НС і полягає у розподілі постраждалих осіб на певні групи за принципом їх потреби в однотипних лікувально-профілактичних та евакуаційних заходах, що залежать від медичних показань і конкретних обставин НС. У повсякденних умовах працівники системи ЕМД надають таку допомогу поодиноким постраждалим особам. При НС з великою кількістю постраждалих та диспропорцією між кількістю постраждалих, тяжкістю отриманих ними пошкоджень та численністю медичних сил і засобів завжди важко прийняти правильне рішення щодо визначення пріоритетних груп у наданні їм ЕМД. Наказ МОЗ України від 18.05.2012 р. № 366[3] чітко регламентує загальні вимоги, етапи проведення медичного сортування, облікову форму медичної документації та інструкцію щодо її заповнення. Чітке дотримання положень цього наказу дасть змогу зберегти життя значної кількості постраждалих і попередити розвиток можливих ускладнень.

Згідно з сучасними дослідженнями, статистично значуще зростання показників виживання серед пацієнтів екстреної медичної допомоги досягається лише у разі, якщо початок надання ДМД відбувається не пізніше ніж через 4 хвилини після настання екстреної ситуації.

Очевидно, що настільки рання ДМД практично завжди може бути надана лише безпосередніми свідками події, від яких залежить ефективність такої першої допомоги, а також забезпечення базової підтримки життя постраждалих осіб. Звичайно, такі особи не можуть замінити професійних медичних працівників, але вони можуть допомогти підтримати життя до прибуття професіоналів.

Можемо навести наступний приклад. Медична діяльність на Заході суворо регламентована й підпорядкована виконанню протоколів медичної допомоги. З метою об'єднання зусиль країн світу для вдосконалення системи надання екстреної медичної допомоги (ЕМД) при катастрофах вперше в 1975 р. у Женеві було організовано Міжнародне суспільство медицини катастроф. У 1976 р. створено «Клуб Майнца» – Міжнародного товариства з невідкладної медицини, який у 1983 році був трансформований у Всесвітню асоціацію невідкладної медицини та медицини катастроф (WAEDM), а з 1986 р. в Сан-Маріно діє Європейський науково-дослідний центр з медицини катастроф[4,5,6].

---

[1] *Закон про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4499-17> (2019, грудень, 19).

[2] *Наказ про затвердження загальних вимог щодо проведення медичного сортування постраждалих і хворих та форм медичної документації, 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (2019, грудень, 19).

[3] *Наказ про затвердження загальних вимог щодо проведення медичного сортування постраждалих і хворих та форм медичної документації, 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (2019, грудень, 19).

[4] Медицина здравоохранения (1986). *Организация медицинской помощи при массовых катастрофах за рубежом: Обзорная информация*. Москва.

[5] Рябов, Г. А., Семенов, В. Н., Руденко, М. И. и др. (1990). Организация и опыт проведения медицинской помощи при массовых катастрофах. *Военно-медицинский журнал, 4,* 46-49.

[6] Gunn, S. W. A. (1988). *Medicine for disaster*. London; Boston: Wright, 145-151.

При цьому, не зважаючи на те, що на сьогодні в світі накопичено великий досвід надання ЕМД, аналіз зарубіжної літератури показує, що досі немає єдиної виробленої системи організації ЕМД при катастрофах. Але в усіх країнах основу медицини катастроф становить ефективна служба швидкої медичної допомоги (ШМД)[1,2].

В Законі України від 05.07.2012 р. № 5081-VI[3] визначено організаційно-правові засади забезпечення громадян України та інших осіб, які перебувають на її території, екстреною медичною допомогою, у тому числі, під час виникнення НС та ліквідації їх наслідків, а також засади створення, функціонування і розвитку системи ЕМД.

В Законі зазначено, що особами, які зобов'язані надавати домедичну допомогу людині у невідкладному стані, є: рятувальники аварійно-рятувальних служб, працівники державної пожежної охорони, працівники органів та підрозділів поліції, фармацевтичні працівники, водії автомобільних транспортних засобів, провідники пасажирських вагонів, бортпровідники та інші особи, які не мають медичної освіти, але за своїми професійними чи службовими обов'язками повинні володіти практичними навичками надання такої допомоги.

Чинним Кримінальним кодексом України (ККУ), передбачена кримінальна відповідальність за ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані, коли у особи була можливість надати таку допомогу, або неповідомлення про такий стан особи відповідним установам або особам, якщо це заподіяло тяжкі тілесні ушкодження або смерть (ст. 136 ККУ). Якщо ж особа сама поставила в небезпечний для життя стан іншу людину або в силу свого правового становища повинна була піклуватися про неї, кримінальна відповідальність настає відповідно до положень ст. 135 ККУ за залишення в небезпеці. Кожна з цих статей передбачає різні санкції аж до позбавлення волі.

Кодексом цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI[41], який по суті є дорожньою картою не тільки для всієї системи ДСНС в цілому, а і для кожного працівника, деталізовані деякі аспекти навчання та надання домедичної допомоги рятувальниками.

Так, статтею 23 цього Кодексу визначено, що аварійно-рятувальні служби проводять пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях, надання у можливих межах невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя й здоров'я стані, на місці події та під час евакуації до лікувальних закладів. А стаття 110 зобов'язує рятувальників проходити періодичну підготовку з питань надання домедичної допомоги особам, постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій.

Підкреслимо, що відповідно до чинного законодавства України, певні категорії працівників, до функціональних обов'язків яких входить надання ДМД, отримують необхідні знання безкоштовно у спеціалізованих навчально-тренувальних підрозділах навчальних закладів (центрів). Але у повсякденному житті можуть виникати ситуації, коли поряд з особою, що знаходиться у невідкладному стані, немає нікого, хто б володів навичками надання ДМД.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. N 1115[5] зазначено, що підготовка та підвищення кваліфікації проводяться на базі вищих медичних і фармацевтичних навчальних закладів I-IV рівня акредитації незалежно від форми власності та підпорядкування, навчально-тренувальних відділів центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, навчально-тренувальних відділів Товариства Червоного Хреста, інших навчально-тренувальних підрозділів (далі – установи), які провадять діяльність відповідно до законодавства про освіту за програмами, затвердженими МОЗ і погодженими з МОН України. Установи, на базі яких проводяться підготовка та підвищення кваліфікації, за рівнем матеріально-технічного забезпечення

[1] Медицина здравоохранения (1986). *Организация медицинской помощи при массовых катастрофах за рубежом: Обзорная информация*. Москва.

[2] Борчук, Н. И. (2000). Опыт организации экстренной медицинской помощи при катастрофах за рубежом. *Медицинские новости*,*7*, 23-25.

[3] *Закон про екстрену медичну допомогу, 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* < https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17> (2019, грудень, 19).

[4] *Кодекс цивільного захисту України, 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України* < https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (2019, грудень, 19).

[5] *Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, 2012* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України* < https://www.kmu.gov.ua/npas/245849999> (2019, грудень, 19).

і підготовки викладачів повинні відповідати вимогам, що установлені МОН України. Відповідальним за наукове та методологічне забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації викладачів і викладачів-інструкторів установ є Український науково-практичний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф.

Підготовка та підвищення кваліфікації проводяться за очною формою навчання та поділяються на перший, другий та третій рівень.

Строк підготовки та підвищення кваліфікації залежить від рівня знань і практичних навичок особи, що навчається. Вимоги щодо рівня знань і практичних навичок такої особи, а також відповідні строки підготовки та підвищення кваліфікації затверджуються МОЗ.

Також цією постановою затверджено зразок посвідчення про підготовку з надання домедичної допомоги.

У пункті 9 наведеної постанови визначено, що підготовка та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги здійснюється установами на підставі договорів, які укладаються з відповідними органами виконавчої влади, підприємствами (установами, організаціями), а порядок здійснення та розмір оплати за проведення підготовки та підвищення кваліфікації встановлюються МОЗ за погодженням з Мінфіном.

Світовий досвід свідчить про те, що для забезпечення своєчасності надання невідкладної ДМД необхідно здійснювати широке залучати до надання ДМД немедичних працівників, які пройшли відповідне навчання. Вирішення цієї проблеми в Україні можливе за умови виконання МОЗ постанови Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. № 1115[1] та проведення уніфікації (відповідність змісту та часу навчання) великої кількості навчальних програм з ДМД, які існують на теперішній момент.

Досить вдалим, на наш погляд, в цьому контексті є наказ МОЗ України від 29.03.2017 № 346[2]. Програми підготовки та відповідні програми підвищення кваліфікації розроблено з урахуванням основних вимог міжнародних програм: «Основи підтримки життя», «Перший на місці події», «Професійна підтримка життя». Вони поділені на I, II та III рівні Програми підготовки та підвищення кваліфікації рівнів (8, 48 та 120 астрономічних годин відповідно).

Програма підготовки I рівень (Домедична допомога при раптовій зупинці серця та загрозливих життю станах). Тривалість навчання 8 годин. Програма відповідає стандартам, передбаченим вимогами міжнародної програми BLS (basic life support) – основи підтримки життя (базисна допомога): практичні прийоми надання екстреної медичної допомоги при порушеннях або зупинці дихання, серцево-судинних розладах.

Програма розрахована на немедичних працівників, професійна діяльність яких не передбачає ризику отримання травматичних пошкоджень, отруєнь: офісні працівники, працівники сфери послуг, викладачі тощо.

Програма підготовки II рівень (Перший на місці події). Тривалість навчання 48 годин. Термін "Перший на місці події" означає перших осіб, що прибули на місце події як індивідуально, так і в складі груп (до появи професійних медичних працівників). Перший на місці події – це людина, що виконує базові маніпуляції для порятунку життя постраждалого з використанням мінімального набору обладнання або за його повної відсутності.

Головне завдання першого на місці події – якнайшвидше розпочати процес надання невідкладної медичної допомоги тим, хто цього потребує. Курс передбачає розгляд базових понять щодо будови тіла людини, роботу органів та систем її організму, а також вивчення основних принципів і навичок, необхідних для оцінки стану постраждалого та надання домедичної допомоги в екстремальних умовах до прибуття бригади екстреної медичної допомоги (далі – бригада ЕМД).

Програма курсу ґрунтується на уніфікованих клінічних протоколах медичної допомоги та на алгоритмах міжнародних курсів Emergency Medical Responder, BLS, ITLS, PhTLS.

Курс розраховано на осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу постраждалим у невідкладному стані, але не мають медичної освіти, а саме: співробітників Національної поліції

[1] *Постанова про затвердження порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, 2012* (Кабінет Міністрів України). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України* <https://www.kmu.gov.ua/npas/245849999> (2019, грудень, 19).

[2] *Наказ про удосконалення підготовки з надання домедичної допомоги осіб, які не мають медичної освіти, 2017* (Міністерство охорони здоров'я України). *Медпросвіта* <https://medprosvita.com.ua/nakaz-moz-ukrayini-vid-2017-346-pro-udoskonalennya/> (2019, грудень, 19)

України, працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, фармацевтичних працівників, провідників пасажирських вагонів, бортпровідників та інших осіб, які за своїми службовими обов'язками повинні володіти практичними навичками надання домедичної допомоги.

Програма підготовки III рівень (Професійна підтримка життя). Тривалість навчання 120 годин. Програма відповідає вимогам міжнародної програми ALS – «Професійна підтримка життя» (розширені дії з надання першої допомоги). Метою навчання є засвоєння розширених практичних умінь з надання першої допомоги при порушеннях або зупинці дихання, серцево-судинних порушеннях, зупинці серця, значній кровотечі, пошкодженнях голови та хребта, термічних ураженнях, гострих отруєннях, екстрених пологах.

Завданням програми є одержання теоретичних медичних знань та практичних навичок надання першої допомоги дорослим і дітям в екстремальних ситуаціях як самостійно, так і під керівництвом працівника з медичною освітою. Програма розрахована на водіїв спеціального санітарного автотранспорту.

В проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення надання першої допомоги» пропонується замінити термін «Домедична допомога» на термін «Перша допомога»[1].

Перша допомога – невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюються на

місці події громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які не мають медичної освіти, а також особами, які за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи.

Обґрунтованим вважаємо наступну редакцію статті 12-1 «Про звільнення від юридичної відповідальності», а саме: особи, зазначені в частині першій статті 12 цього Закону, а також громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які з власної волі і без очікування грошової винагороди надають першу допомогу на місці події за межами закладу охорони здоров'я або в будь-якому іншому місці, в якому є необхідні медичні вироби, особі, яка перебуває у невідкладному стані, не несуть відповідальності за тілесні ушкодження, ймовірно отримані такою особою, або відповідальність за смерть особи, яка ймовірно сталася внаслідок дій або бездіяльності під час надання такої першої допомоги, за винятком, коли встановлено, що такі ушкодження або смерть були наслідком умислу або злочинної недбалості з боку особи, яка надає таку першу допомогу.

Враховуючи необхідність упорядкування та стандартизації навчання з домедичної допомоги в системі ДСНС України, Службою було видано Наказ від 30.03.2018 р. № 206 «Про організацію підготовки та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги в системі ДСНС»[2], відповідно до чого Інститутом державного управління у сфері цивільного захисту було розроблено та затверджено встановленим порядком навчальну програму II рівня підготовки з надання домедичної допомоги (Курс домедичної підготовки «Перший на місці події»), яка розрахована на 64 навчальні години та розіслана до навчальних закладів (підрозділів), що здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги. Програма курсу ґрунтується на уніфікованих клінічних протоколах медичної допомоги та на алгоритмах міжнародних курсів Emergency Medical Responder, BLS, ITLS, PhTLS.

В контексті цього Наказу забезпечено надання організаційно-методичної допомоги з питань проведення навчання з надання домедичної допомоги закладам вищої освіти ДСНС, професійно-технічним навчальним закладам ДСНС та формуванням центрального підпорядкування, на базі яких здійснюється підготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників органів та підрозділів ДСНС і основних працівників державних аварійно-рятувальних служб (загонів) сфери управління ДСНС, що дало змогу запровадити єдину систему навчання домедичній допомозі.

---

[1] *Проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення надання першої допомоги, 2019* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної ради України* <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=65250> (2019, грудень, 19).

[2] *Наказ про організацію підготовки та підвищення кваліфікації з надання домедичної допомоги в системі ДСНС, 2018* (Державна служба України з надзвичайних ситуацій). *Офіційний сайт ДСНС України* <https://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/75771.html> (2020, червень, 14).

Починаючи з вересня 2017 року, в контексті вказаної програми та з урахуванням вимог вищенаведеного наказу, в Інституті державного управління у сфері цивільного захисту відбувається навчання рятувальників з домедичної допомоги. Це навчання здійснюється досвідченим викладацьким складом, що пройшов підготовку на базі Державного закладу «Український науково-практичний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф» МОЗ України, Товариства Червоного Хреста України.

З даної статті стає зрозумілим, що своєчасне та правильне надання домедичної допомоги є запорукою порятунку життя та здоров'я постраждалого. Прості та доцільні заходи для порятунку травмованої людини повинні бути природною частиною життя та обов'язком кожного громадянина. Кожна людина повинна знати та вміти надавати домедичну допомогу, щоб у разі настання нещасного випадку життя максимальної кількості постраждалих осіб було врятовано, а негативні наслідки для їх здоров'я – мінімізовані. Якщо ми впевнені, що можемо надати домедичну допомогу, ми знаємо, що в разі необхідності врятують і нас.

Подальшими напрямами дослідження проблем ДМД вважаємо вивчення шляхів удосконалення медичного реагування в зоні надзвичайної ситуації.

References:

1. Gunn, S. W. A. (1988). *Medicine for disaster*. London; Boston: Wright. [in English].
2. Borchuk, N. I. (2000). Opyt organizatsii ekstrennoy meditsinskoy pomoshchi pri katastrofakh za rubezhom [Experience in organizing emergency medical care in case of accidents abroad]. *Meditsinskiye novosti* [Medical news],*7*, 23-25. [in Russian].
3. *Zakon pro ekstrenu medychnu dopomohu, 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Emergency Medical Care, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
4. *Zakon pro ekstrenu medychnu dopomohu, 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on Emergency Medical Care, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
5. *Zakon pro systemu ekstrenoyi dopomohy naselennyu za yedynym telefonnym nomerom 112, 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law on the system of emergency assistance to the population by a single telephone number 112, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4499-17> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
6. *Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny, 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Code of Civil Protection of Ukraine, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
7. Meditsina zdravookhraneniya (1986) [Healthcare Medicine (1986)]. *Organizatsiya meditsinskoy pomoshchi pri massovykh katastrofakh za rubezhom: Obzornaya informatsiya* [Organization of medical care in case of mass disasters abroad: Survey information]. Moscow. [in Russian].
8. Mezhdunarodnyy Komitet Krasnogo Kresta (1997) [International Committee of the Red Cross (1997)]. *Zhenevskiye konventsii i dopolnitelnyye protokoly k nim* [Geneva Conventions and Additional Protocols thereto]. Moscow: Infra-M [in Russian].
9. *Nakaz pro zatverdzhennya zahalnykh vymoh shchodo provedennya medychnoho sortuvannya postrazhdalykh i khvorykh ta form medychnoyi dokumentatsiyi, 2017* (Ministerstvo okhorony zdoroya Ukrayiny) [Order approving the general requirements for medical sorting of victims and patients and forms of medical documentation, 2017 (Ministry of Health of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
10. *Nakaz pro zatverdzhennya zahalnykh vymoh shchodo provedennya medychnoho sortuvannya postrazhdalykh i khvorykh ta form medychnoyi dokumentatsiyi, 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Order on approval of general requirements for medical sorting of victims and patients and forms of medical documentation, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
11. *Nakaz pro zatverdzhennya zahalnykh vymoh shchodo provedennya medychnoho sortuvannya postrazhdalykh i khvorykh ta form medychnoyi dokumentatsiyi, 2012* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Order on approval of general requirements for medical sorting of victims and patients and forms of medical documentation, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0884-12> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
12. *Nakaz pro orhanizatsiyu navchannya okremykh katehoriy nemedychnykh pratsivnykiv navychkam nadannya pershoyi nevidkladnoyi medychnoyi dopomohy, 2009* (Ministerstvo okhorony zdorovya Ukrayiny) [Order on the organization of training of certain categories of non-medical workers in the skills of first aid, 2009

(Ministry of Health of Ukraine).]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0445-09/ed20130325> (2019, December, 19). [in Ukrainian].

13. *Nakaz pro orhanizatsiyu pidhotovky ta pidvyshchennya kvalifikatsiyi z nadannya domedychnoyi dopomohy v systemi DSNS, 2018* (Derzhavna sluzhba Ukrayiny z nadzvychaynykh sytuatsiy) [Order on the organization of training and retraining in the provision of home care in the SES, 2018 (State Service of Ukraine for Emergencies)]. *Ofitsiynyy sayt DSNS Ukrayiny* [Official site of the SES of Ukraine] <https://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/75771.html> (2020, June, 14). [in Ukrainian].
14. *Nakaz pro udoskonalennya pidhotovky z nadannya domedychnoyi dopomohy osib, yaki ne mayut medychnoyi osvity, 2017* (Ministerstvo okhorony zdorova Ukrayiny) [Order on improving the training in the provision of home care for persons without medical education, 2017 (Ministry of Health of Ukraine)]. *Medprosvita* [Medical education] <https://medprosvita.com.ua/nakaz-moz-ukrayini-vid-2017-346-pro-udoskonalennya/> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
15. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny pro zatverdzhennya poryadku pidhotovky ta pidvyshchennya kvalifikatsiyi osib, yaki zobovazani nadavaty domedychnu dopomohu, 2012* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the procedure for training and retraining of persons obliged to provide home care, 2012 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Kabinetu Ministriv Ukrayiny* [Official site of the Cabinet of Ministers of Ukraine] <https://www.kmu.gov.ua/npas/245849999> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
16. *Postanova pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy stvorennya yedynoyi systemy nadannya ekstrenoyi medychnoyi dopomohy, 2007* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [Resolution on approval of the State program for the creation of a unified system of emergency medical care, 2007 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Kabinetu Ministriv Ukrayiny* [Official site of the Cabinet of Ministers of Ukraine] <https://www.kmu.gov.ua/npas/96548251> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
17. *Postanova pro zatverdzhennya poryadku pidhotovky ta pidvyshchennya kvalifikatsiyi osib, yaki zobov'yazani nadavaty domedychnu dopomohu, 2012* (Kabinet Ministriv Ukrayiny) [Resolution on approval of the procedure for training and retraining of persons obliged to provide home care, 2012 (Cabinet of Ministers of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Kabinetu Ministriv Ukrayiny* [Official site of the Cabinet of Ministers of Ukraine] <https://www.kmu.gov.ua/npas/245849999> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
18. *Proekt Zakonu Ukrayiny pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrayiny shchodo udoskonalennya nadannya pershoyi dopomohy, 2019* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Draft Law of Ukraine on Amendments to Certain Laws of Ukraine on Improving First Aid, 2019 (Verkhovna Rada 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?id=&pf3511=65250> (2019, December, 19). [in Ukrainian].
19. Ryabov, G. A., Semenov, V. N., Rudenko, M. I. and others (1990). Organizatsiya i opyt provedeniya meditsinskoy pomoshchi pri massovykh katastrofakh [Organization and experience of medical care in case of mass disasters]. *Voyenno-meditsinskiy zhurnal* [Military Medical Journal], *4*, 46-49. [in Russian].
20. Tovarystvo Chervonoho Khresta Ukrayiny (2020) [Ukrainian Red Cross Society (2020)]. *Istoriya stvorennya Tovarystva Chervonoho Khresta* [History of the Red Cross Society] <https://redcross.org.ua/rfl/history/> (2020, June, 12). [in Ukrainian].
21. Khalmuradov, B. D., Volyanskyj, P. B. (2016). *Medytsyna nadzvychaynykh sytuatsiy* [Emergency medicine]. Kyiv: Center for Educational Literature. [in Ukrainian].

MEDIA DIMENSIONS OF SOCIAL AND POLITICAL DISCOURSE

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.19

Hanna Sashchuk, ScD in Political Science
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-8827-3569
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

REALIZATION OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE

Ганна Сащук, д. політ. н.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ

In the context of the intensification of confrontational processes between the centers of gravity, the informational component of the interaction of state authorities and civil society has the highest priority and directly affects the provision of national security.
The need to regulate the information sphere, lobbying interests based on the national strategic objectives, taking into account the growing information and cyber threats, require the introduction and further improvement of the strategic communications toolkit in the military sphere.
The development of strategic communications in the security and defense sector of Ukraine will provide the required level of information and communication capabilities to deter information aggression of agents of influence and achieve compatibility with NATO member countries.
Keywords: strategic communications, communication capabilities, national security, information war, the security and defense sector of Ukraine.

Інформація є одним з ключових ресурсів у сучасному світі. Доступ до інформації є важливим цивілізаційним благом і ретельно регулюється державою. Водночас активний розвиток інформаційно-комунікативних технологій, поглиблення процесів глобалізації, посилення конфронтаційних процесів між центрами сили разом з тліючими по всьому світу збройними конфліктами та міждержавними протиріччями значно підвищують рівень маніпуляцій і зловживання інформацією. У тому чи іншому вигляді маніпулятивна складова комунікаційного процесу є невід'ємним компонентом сучасного медіа-дискурсу.

Інформаційно-культурний простір нашої держави формується під впливом могутніх інформаційних потоків у першу чергу зарубіжних країн, заповнений культурними зразками не найкращої якості, чужими ідеалами й цінностями і, по суті, не є національним за своїм змістом. За цих умов ЗМІ не сприяють формуванню і зміцненню національної свідомості, а виступають потужним і постійно діючим фактором обездуховлення та денаціоналізації українців, деморалізації та ідейно-політичної дезорієнтації суспільства[1]. В умовах збройної агресії Російської Федерації проти України подібні інформаційні потоки прямо чи опосередковано несуть загрозу національній безпеці України.

У зв'язку з вищезазначеним виникає необхідність у вивченні та аналізі специфіки реалізацій стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони України як невід'ємного компонента інформаційної політики держави у контексті зміни ідеологічних парадигм сучасності.

[1] Карлова, В.В. Вплив засобів масової інформації на формування української національної свідомості. <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07kvvunc.htm> (2020, вересень, 27).

Ефективна комунікація між органами державної влади та громадянським суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни: уряд може інформувати суспільство про свою діяльність, а також отримувати зворотній зв'язок щодо її оцінки зі сторони громадянського суспільства[1].

За цих умов потреба забезпечення інформаційної безпеки держави набуває особливо актуального значення. Комплексним механізмом досягнення необхідного рівня інформаційної безпеки є система стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони України.

Більшість американських дослідників вважають, що наразі спостерігаються суттєві проблеми щодо сприйняття універсального тлумачення поняття «стратегічні комунікації», оскільки такий інструментарій використовується і в міжнародних відносинах і в державному управлінні, і в діяльності корпорацій та неформальних організацій. Тому Дж. Фарвел у праці «Переконання та сила: мистецтво стратегічних комунікацій» запропонував під «стратегічними комунікаціями» розуміти «використання слів, дій, зображень чи символів для впливу на масову свідомість для формування мотивації і усвідомлення політичних інтересів міжнародних акторів або для досягнення поставлених цілей»[2].

К. Пол зазначає, що стратегічні комунікації – це систематична серія тривалих і послідовно зв'язаних між собою дій, які проводяться через стратегічні, операційні і тактичні рівні, завдяки яким можна зрозуміти цільові аудиторії і канали, де може бути передано повідомлення для встановлення необхідних типів поведінки цільової аудиторії[3].

У державному управлінні стратегічні комунікації можна трактувати як узгоджені дії у сфері державних комунікацій для впливу на сприйняття реформ (що відповідає цілям національного рівня). Причому державні комунікації здійснюються значною мірою на е-платформах: порталах, сайтах органів публічної влади, сторінках публічних управлінців у соціальних мережах, а також у формі е-петицій та е-звернень громадян, відкритих даних тощо. Охарактеризувати місце і значення стратегічних комунікацій у процесі впровадження і реалізації реформ можна наступними тезами:

1) реформування – це процес із відкладеним результатом. Ефект від реформ настає в майбутньому, а починати їх необхідно в теперішньому часі. Стратегічні комунікації обумовлюються плановим ефектом, що дає можливість визначити точку їх початку;

2) для досягнення позитивних результатів у здійсненні змін часто слід подолати виклики у вигляді негативного образу реформ. Стратегічні комунікації продукують наративи, які обумовлюють важливість змін, формують відповідні очікування цільової аудиторії, зменшують міру ентропії щодо планованих і впроваджуваних трансформацій;

3) стратегічні комунікації сприяють здійсненню реформ з урахуванням інтересів окремих цільових груп, коли громадяни вбачають, насамперед, переваги для себе (актуалізуючи необхідність позитивних змін на нижчих рівнях, а не оперуючи поняттями суспільної вигоди);

4) сприйняття реформ суспільством залежить також від узгодженості дій органів публічної влади між усіма рівнями у фізичному, віртуальному та інформаційному просторах. Стратегічні комунікації формують відповідну «політику одного голосу»;

5) стратегічні комунікації доповнюють палітру інструментів електронного урядування (формування питань для е-опитувань, складання рейтингів, оцінювання ходу реформ тощо)[4].

Ключовими компонентами процесу реалізації стратегічних комунікацій, відповідно до міжнародних практик і стандартів, є наступне:

– розуміння органами державної влад необхідності реалізації старатегічних комунікацій;

– інформування та залучення громадянського суспільства до просування національних інтересів і цілей;

---

[1] Сальнікова, О.Ф., Іжутова, І.В., Кушнір, В.О. та ін. (2020). *Основи стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони:* навчальний посібник. Київ: НУОУ імені Івана Черняховського, 6.

[2] Бебик, В.М., Даниленко, С.І., Копійка, В.В. та ін. (2019) *Стратегічні комунікації в міжнародних відносинах:* монографія. Київ: ВАДЕКС, 133.

[3] Paul, Ch. (2011) *Strategic Communication: Origins, Concept and Current Debates*. Sant Brbara, 3.

[4] Соловйов, С.Г. (2017). Супровід реформ: виклики для стратегічних комунікацій. *Восточно-европейский научный журнал*. <https://eesa-journal.com/2017/02/27/suprovid-reform-vikliki-dlya-strategichnix-komunikacij/> (2020, вересень, 27).

– узгодження дій, зображень, висловлювань на підтримку політики і планування з метою досягнення всеосяжних стратегічних цілей;

– визнання того, що всі операції і види діяльності є важливими компонентами процесу комунікації, оскільки все, що говорить і робить комунікативний центр або не спромігся сказати й зробити, має передбачувані і непередбачувані наслідки для цільових і нецільових аудиторій;

– визнання того, що стратегічні комунікації є не додатковими діями, а невід'ємною частиною планування та реалізації усіх операцій та видів діяльності[1].

Важливою складовою реалізації стратегічних комунікацій є публічна дипломатія і зв'язки з громадськістю. Відповідно до практик Державного департаменту США, зазначена дільність передбачає:

– стратегічне та тактичне планування комунікацій для поліпшення зовнішньополітичних інтересів;

– проведення прес-брифінгів для вітчизняних та закордонних медіа;

– пропаганду ЗМІ, що дозволяє спільноті мати достовірну інформацію безпосередньо від ключових посадових осіб через місцеві, регіональні та національні інтерв'ю;

– керування веб-сайтом та розробку веб-сторінок з актуальною інформацією про зовнішню політику;

– використання соціальних медіа та інших сучасних технологій для залучення громадськості;

– координацію з міжнародними регіональними медіа-центрами, які слугують зарубіжними платформами для залучення іноземної аудиторії через Інтернет, мовні та друковані ЗМІ;

– відповіді на запитання громадськості щодо актуальних питань зовнішньої політики через засоби масової комунікації;

– створення та координацію аудіовізуальних продуктів і послуг всередині країна і за кордоном для громадськості, преси та органів виконавчої влади;

– проведення наукових досліджень у зазначених сферах[2].

Водночас сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України[3].

Відповідно до суб'єктів системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони прямо чи опосередковано відносяться всі органи державної влади, які реалізують продуковані наративи.

В умовах проведення операції Об'єднаних сил на сході України ключовим суб'єктом реалізації стратегічних комунікацій є Міністерство оборони України та підпорядковані йому Збройні Сили України.

Відповідно до Концепції стратегічних комунікацій, система стратегічних комунікацій у Міністрстві оборони України та Збройних Силах України включає сукупність посадових осіб та підрозділів органів військового управління, постійно діючих та тимчасових робочих органів (груп), які виконують визначені функції та завдання в пунктах постійної дислокації та/або у складі пунктів управління Міністерства оборони України та Збройних Сил України. До основних суб'єктів системи стратегічних комунікацій відносять:

– керівний склад Міністерства оборони України та Генерального штабу Збройних Сил України;

– помічник Міністра оборони України (прес-секретар);

---

[1] Tatham, S, Le Page, R. (2014). NATO Strategic Communication: More to be Done?. *National Defence Academy of Latvia.* <https://www.stratcomcoe.org/rita-lepage-steve-tatham-nato-strategic-communication-more-be-done> (2020, вересень, 28).

[2] Бебик, В.М., Даниленко, С.І., Копійка, В.В. та ін. (2019). *Стратегічні комунікації в міжнародних відносинах:* монографія. Київ: ВАДЕКС, 167.

[3] *Закон про національну безпеку України 2018* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n24> (2020, вересень, 28).

– помічник начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України зі стратегічних комунікацій (нині – помічник Головнокомандувача Збройних Сил України України зі стратегічних комунікацій);

– Головне управління розвідки Міністерства оборони України;

– Департамент воєнної політики, стратегічного планування та міжнародного співробітництва Міністерства оборони України (нині – Департамент воєнної політики та стратегічного планування Міністерства оборони України);

– Управління комунікацій та преси Міністерства оборони України (нині – Департамент стратегічних комунікацій Міністерства оборони України);

– Управління інформаційних технологій;

– Відділ координації стратегічних комунікацій та моніторингу;

– Головне оперативне управління Генерального штабу Збройних Сил України;

– Головне управління військового співробітництва та миротворчих операцій Генерального штабу Збройних Сил України (нині – Головне управління військового співробітництва і верифікації Збройних Сил України);

– Головне управління морально-психологічного забезпечення Збройних Сил України;

– Управління зв'язків з громадськістю Збройних Сил України;

– Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України;

– Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (нині – Командування об'єднаних сил Збройних Сил України);

– Командування Сил спеціальних операцій Збройних Сил України[1].

Для реалізації та розвитку сфери стратегічних комунікацій має створюватись Координаційна група, склад та контроль за діяльністю якої здійснює Міністр оборони України[1]. Дана група має виступати ситуативним майданчиком координації комунікативних зусиль всього сектору безпеки і оборони України.

До завдань системи стратегічних комунікацій сектору безпеки і оборони, на думку В. Ліпкан, можна віднести наступне:

– розширення можливостей сектору безпеки і оборони у сфері стратегічних комунікацій на стратегічному та операційному рівнях, а також розвиток культури стратегічних комунікацій у органах державної влади України;

– налагодження міжвідомчої взаємодії у сфері стратегічних комунікацій шляхом запровадження сучасних і дієвих комунікативних механізмів та процесів;

– створення можливостей для навчання стратегічним комунікаціям представників сектору безпеки і оборони та української влади загалом на базі багато- і двосторонніх форматів[2].

Разом з тим Д. Дубов констатує наявність у державному апараті (в т.ч. і у секторі безпеки і оборони) структур різної підпорядкованості, складні внутрішні моделі прийняття рішень, а часто і відсутність достатньої кількості професіоналів з комунікацій у державних структурах, практично неможливість віддавати обов'язкові до виконання накази для всіх структур з єдиного центру, сама політична та управлінська культура, притаманна бюрократичному апарату, – все це ті перепони, які постійно супроводжують (і вочевидь – супроводжуватимуть) стратегічні комунікації в Україні[3].

В цьому аспекті, президент Асоціації докторів наук з державного управління Є. Романенко вважає, що спрогнозувати результативність певної стратегії розвитку держави можна лише за умови результативності певної комунікативної технології, яка забезпечує її супровід. Здійснивши теоретико-методологічний аналіз комунікативної політики держави, дослідник запропонував такі основні комунікативні стратегії формування довіри громадськості до органів державної влади у сучасному суспільстві:

---

[1] *Наказ про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України 2017* (Міністерство оборони України). *Офіційний сайт Міністерства оборони України.* <https://www.mil.gov.ua/content/mou _orders/612_nm_2017.pdf> (2020, вересень, 28).

[2] Сальнікова, О.Ф., Іжутова, І.В., Кушнір, В.О. та ін. (2020). *Основи стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони:* навчальний посібник. Київ: НУОУ імені Івана Черняховського, 13.

[3] Дубов, Д.В. (2016). Стратегічні комунікації: проблеми концептуалізації та практичної реалізації. *Стратегічні пріоритети.* <http://nbuv.gov.ua/UJRN/sppol_2016_4_4> (2020, вересень, 28).

Таблиця 1

Основні комунікативні стратегії формування довіри громадськості до органів державної влади у сучасному суспільстві[1]

Форма комунікативних стратегій	Засоби реалізації	Результативність формування довіри
Інституціональна	Повідомлення	Маніпуляція суспільної свідомості
Публічна	Взаємодія	Структурування комунікативного середовища
Конвенціональна	Діалог	Паритетна взаємодія органів державної влади та громадськості у процесах реалізації публічної політики
Презентаційна	Послання	Інформування громадськості через ЗМІ (монологічна форма взаємодії, яка базується на довірі)

Таким чином, саме довіра є головним конструктом стратегічних комунікацій, який дозволяє об'єднувати громадянське суспільство довкола національної ідеї та національних цінностей.

Як свідчить аудит комунікативних ресурсів міністерств, проблеми реалізації стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України поглиблюються. Це зумовлено наступним:

– відсутня єдина система комунікативного менеджменту в уряді;

– чинне законодавство та більшість державних процедур не відображають сучасних потреб;

– немає загальної функції стратегічних комуніацій, більшість функціональних обов'язків спеціалістів зводиться до тактичних дій, які частіше реактивні та спрямовані на розв'язання поточних проблем;

– не здійснюються прогнозування та стратегічне планування, що базуються на запиті від громадськості;

– відсутні або не налагоджені внутрішня комунікація та співпраця між відділами, деякі міністерства не намагаються встановити комунікацію та співпрацювати з іншими міністерствами;

– міністерства орієнтовані на донесення своїх повідомлень, які інколи не корелюються зі стратегією чи політикою уряду, що призводить до низької обізнаності щодо останніх;

– немає цілісної системи передачі знань та навичок, єдиних баз даних – кожна команда все починає з нуля;

– існуюча система заохочень та мотивації персоналу не спонукає до впровадження необхідних змін[2].

Для вирішення зазначених проблемних питань необхідно реалізувати наступні завдання:

– напрацювати нову законодавчу та нормативно-правову базу у сфері інформаційної політики та стратегічних комунікацій;

– виробити комплексну стратегію позиціонування України у світі через забезпечення системи взаємодії з іноземними медіа та інтенсифікації роботи дипломатичних представництв із ЗМІ за кордоном;

– забезпечити підтримку наукових розробок у сфері реалізації стратегічних комунікацій та інформаційної безпеки;

– стимулювати медіадослідження та моніторинг інформаційного простору;

– запровадити підготовку персоналу за цими напрямами;

– впровадити систему медіаграмотності у школах та закладах вищої освіти;

– забезпечити перехід від політики заборон до політики стимулів у медіасфері;

[1] Романенко, Є. (2014). *Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз*: монографія. Київ: НАДУ, 162.

[2] Шклярук, М.Г. (2018). Сутність і зміст стратегічних комунікацій у системі державного управління. *Вісник НАДУ*. <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/77/files/4cc9d8cf-d663-45ab-b8ad-43c334c7b801.pdf> (2020, вересень, 26).

– розробити алгоритими інформаційної реабілітації населення інформаційно уражених регіонів;

– стимулювати розбудову нової комунікативної стратегії органів державної влади із широким залученням міжнародного досвіду для створення дієвої системи стратегічних комунікацій[1].

Висновки. На відміну від пропаганди, стратегічні комунікації не деформують реальність та не нав'язують ілюзорну картину світу. Головним завданням стратегічних комунікацій є створення ціннісних орієнтирів громадянського суспільства, які відповідатимуть державним стратегічним інтересам. Певна річ дана формула діє лише у демократичних суспільствах, де успіх громадянина та соціальної спільноти нерозриво пов'язаний із розвитком держави.

Реалізація стратегічних комунікацій у секторі безпеки і оборони України є важливим компонентом державної інформаційної політики, що забезпечує досягнення стратегічних цілей розвитку держави, сприяє виконанню завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, а також лобіювання національних інтересів на міжнародній арені.

References:

1. Bebyk, V.M., Danylenko, S.I., Kopiika, V.V. ta in. (2019). *Stratehichni komunikatsii v mizhnarodnykh vidnosynakh:* monohrafiia [Strategic Communications in International Relations: Monograph]. Kyiv: VADEKS, 441. [in Ukrainian].
2. Chernenko, T.V. (2013). Priorytety derzhavnoi informatsiinoi polityky v umovakh hibrydnoi viiny [Priorities of State Information Policy in the Context of Information War]. *Stratehichni priorytety* [Strategic Priorities]. *no. 4 (29),* 83-92. [in Ukrainian].
3. Dubov, D.V. (2016). Stratehichni komunikatsii: problemy kontseptualizatsii ta praktychnoi realizatsii [Strategic Communications: Problems of Conceptualization and Practical Implementation]. *Stratehichni priorytety* [Strategic Priorities: Scientific and Analytical Quarterly Collection]. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/sppol_2016_4_4> (2020, September, 28). [in Ukrainian].
4. Karlova, V.V. Vplyv zasobiv masovoi informatsii na formuvannia ukrainskoi natsionalnoi svidomosti [The Influence of the Media on the Formation of Ukrainian National Consciousness]. <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07kvvunc.htm> (2020, September, 28). [in Ukrainian].
5. *Nakaz pro zatverdzhennia Kontseptsii stratehichnykh komunikatsii Ministerstva oborony Ukrainy ta Zbroinykh Syl Ukrainy 2017* [Order «On Approval of the CONCEPT of Strategic Communications of the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine»] (Ministerstvo oborony Ukrainy) [(Ministry of Defense of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Ministerstva oborony Ukrainy* [Official website of the Ministry of Defense of Ukraine]. <https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf> (2020, September, 28). [in Ukrainian].
6. Paul, Ch. (2011). *Strategic Communication: Origins, Concept and Current Debates*. Sant Brbara, 2011. [in English].
7. Romanenko, Ye. (2014). *Komunikatyvna polityka derzhavy: teoretyko-metodolohichnyi analiz*: monohrafiia [Communicative Policy of the State: Theoretical and Methodological Analysis: Monograph]. Kyiv: NADU. [in Ukrainian].
8. Salnikova, O.F., Izhutova, I.V., Kushnir, V.O. et al. (2020). *Osnovy stratehichnykh komunikatsii u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky ta oborony:* navch. posib [Fundamentals of Strategic Communications in the field of National Security and Defense: Textbook]. Kyiv. [in Ukrainian].
9. Shkliaruk, M.H. (2018). Sutnist i zmist stratehichnykh komunikatsii u systemi derzhavnoho upravlinnia [The Essence and Content of Strategic Communications in the Public Administration System]. *Visnyk NADU* [Bulletien of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine]. <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/77/files/4cc9d8cf-d663-45ab-b8ad-43c334c7b801.pdf> (2020, September, 26). [in Ukrainian].
10. Soloviov, S.H. (2017). Suprovid reform: vyklyky dlia stratehichnykh komunikatsii [Accompanying Reforms: Challenges for Strategic Communications.]. *Vostochno-evropeiskyi nauchni zhurnal* [East European Scientific Journal]. <https://eesa-journal.com/2017/02/27/suprovid-reform-vikliki-dlya-strategichnix-komunikacij/> (2020, September, 27). [in Ukrainian].
11. Tatham, S., Le Page, R. (2014). NATO Strategic Communication: More to be Done?. *National Defence Academy of Latvia.* <https://www.stratcomcoe.org/rita-lepage-steve-tatham-nato-strategic-communication-more-be-done> (2020, September, 28). [in English].
12. *Zakon pro natsionalnu bezpeku Ukrainy 2018* [Law On the National Security of Ukraine]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n24> (2020, September, 28). [in Ukrainian].

[1] Черненко, Т.В. (2013). Пріоритети державної інформаційної політики в умовах гібридної війни. *Стратегічні пріоритети, 4 (29),* 88.

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.20

Ihor Myslovskyi
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7122-8086
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

MEDIA COVERAGE OF LUTSK HOSTAGE CRISIS ON JULY 21, 2020 (BASED ON CONTENT OF UKRAINIAN NEWS TV CHANNELS PRIAMYI AND ZIK) (PART 1)

Ігор Мисловський
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

МЕДІЙНЕ ВИСВІТЛЕННЯ ЗАХОПЛЕННЯ ЗАРУЧНИКІВ У ЛУЦЬКУ 21 ЛИПНЯ 2020 РОКУ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНСЬКИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕЛЕКАНАЛІВ “ПРЯМИЙ” І “ZIK”) (ЧАСТИНА 1)

The article analyzes media coverage of Lutsk hostage crisis on July 21, 2020. Having monitored the content of the two most rated Ukrainian news TV channels Prymyi and Zik, the author assesses both the professionalism of journalists in covering terrorism and the willingness of Ukrainian media to play the role of a responsible institution in the national system of social communications. In particular, some specific issues in covering terrorism have been considered, to name a few: premature labeling a perpetrator as a terrorist, maintaining a stereotypical image of a “crazy terrorist”, producing misconceptions and false narratives about terrorism, popularization and exclusive detailed portrayal of a suspected terrorist, retransmission of his messages live (heading for spreading terrorist propaganda through mass communication channels). The article also provides examples of the gross violations of international media standards and codes of ethics by Ukrainian journalists, revealing the unprofessionalism in covering terrorism. The author concludes that Ukrainian media currently not only fail to fulfill the role of “gatekeeper”, but also provide information that may have a destructive impact on Ukrainian society and does not facilitate in managing terrorist attacks effectively.
Keywords: media, terrorism, social communications, journalism, hostage-taking, “Lutsk terrorist”.

Вступ. Терористичний акт у будь-якій країні світу стає не лише суспільним потрясінням, а й фактичною перевіркою спроможностей національної системи соціальних комунікацій. Лише ефективна та злагоджена система суспільної взаємодії може забезпечити якісний рівень кризового менеджменту надзвичайних ситуацій, до яких належить терористичний акт. Йдеться про вирішальну роль кожного залученого соціального інституту та їхню синергію, а не сумарну діяльність окремо. “Правильне повідомлення від правильної особи та у правильний час може зберегти життя” – цей загальноприйнятий принцип кризових комунікацій спрацьовує у тому випадку, коли система соціальних комунікацій злагоджено та професійно реагує на надзвичайні ситуації, опікуючись винятково суспільним благом, а не приватними інтересами. Йдеться про те, що владні та правоохоронні інституції під час терактів повинні миттєво забезпечити журналістів необхідною інформацією, створити та пожвавити комунікаційні канали, аби медіа як оперативний засіб масової комунікації могли безперешкодно ретранслювати владні меседжі, висвітлювати інцидент без загрози зриву операцій правоохоронців, спростовувати чутки та недостовірну інформацію тощо.

Захоплення заручників у Луцьку 21 липня 2020 року, яке нині розслідують зокрема як терористичний акт, стало перевіркою системи соціальних комунікацій України на її спроможність ефективно долати кризові ситуації. Водночас це продемонструвало рівень готовності кожного з елементів цієї системи професійно виконувати свої обов’язки у надзвичайний час. Таким елементом виступають українські засоби масової інформації, від діяльності яких, без жодних перебільшень,

залежить ефективний менеджмент терористичного акту та його наслідків. Саме журналісти частково відповідальні за те, чи вдасться залякати українське суспільство тероризмом, чи відчуватимуть громадяни аперспективний відчай та безпорадність перед цією загрозою, чи будуть донесені ідеологічні переконання терористів, чи створять медіа додатковий тиск на владні інституції, змушуючи їх прислухатися до вимог зловмисників. Таких "чи" можна нарахувати багато, і журналісти не мають права нехтувати цими принципами та заувагами, зважаючи на потенційний деструктивний вплив непрофесійного медійного висвітлення тероризму на суспільство – від сіяння масової паніки до радикалізації громадян та пожвавлення криміногенної ситуації в країні загалом, зокрема і збільшення терористичної загрози.

Тому **метою** статті є проаналізувати медійне висвітлення захоплення заручників у Луцьку 21 липня 2020 року. Для реалізації поставленої мети були виокремлені наступні **завдання**: (1) проаналізувати ефіри українських телеканалів та окреслити найбільш проблемні питання у висвітленні так званого "луцького теракту"; (2) з'ясувати, чи дотримувалися українські медіа професійних стандартів журналістики та етичних кодексів. Виконання сформульованих завдань передбачає застосування **методів** моніторингу та оцінювання (1), компаративного аналізу (2), а також загальнонаукових методів аналізу, синтезу, аналогії та узагальнення (1, 2).

Джерелами інформації для нашого **моніторингу** стали новинні, інформаційно-аналітичні програми і ток-шоу на телеканалах "Прямий" та "Zik", які займають перше та друге місця відповідно в рейтингу інформаційних телеканалів України[1]. Цей вид телеканалів був обраний у зв'язку зі специфікою ефірного мовлення, оскільки саме інформаційні телеканали мають можливість миттєво змінювати свою сітку і тематичний порядок денний, реагуючи на надзвичайні події. Це корелюється з метою дослідження, яке переважно орієнтоване на аналіз роботи журналістів саме в час терористичного акту – від його початку і до закінчення. Тому моніторинг ефірів цих двох телеканалів відбувався з 11:00 до 22:00 (21 липня 2020 р.), що сумарно складає 22 години моніторингового часу. Моніторинг включав наступні програми і ток-шоу на телеканалі "Прямий": "Деталі" (ефірний час – 11:10-13:00), "Гаряча тема" (ефірний час – 13:10-14:00), "По факту" (ефірний час – 14:10-17:00), "Ситуація" (ефірний час – 17:10-18:00), "Ехо України" (ефірний час – 18:10-19:45), "Прямий ефір" (ефірний час – 20:00-22:00) та новинні випуски в ефірних проміжках між програмами. Моніторинг включав наступні програми і ток-шоу на телеканалі "Zik": "Чудова четвірка" (ефірний час – 11:10-13:00, 14:10-15:00, 16:10-17:00), "13 о 13" (ефірний час – 13:00-14:00), "15 о 15" (ефірний час – 15:00-16:00), "17 о 17" (ефірний час – 17:00-18:00), "HARD з Влащенко" (ефірний час – 18:00-19:00), "19 о 19" (ефірний час – 19:00-22:00) та новинні випуски в ефірних проміжках між програмами. Водночас додатковий моніторинг охоплював контент інших засобів масової інформації, який за потребою доповнював емпіричну базу дослідження.

Теоретичне підґрунтя для проведення цього дослідження заклали праці академіків-терорологів А. Шміда, Е. Баккера, Дж. П'яцци, Л. Річардсона, Ф. Фуреді, А. Крюгера, В. Антипенка, О. Богданова, В. Глушкова, В. Ємельянова та інших. Роль ЗМІ у висвітленні терористичних актів досліджували В. Циганов, Г. Почепцов, Т. Єрохіна, О. Свентицька, О. Зернецька, Г. Вейманн, П. Вілкінсон, Б. Накос. Соціокомунікаційний підхід дослідження, розуміння комунікаційного процесу і технологій, комунікативного впливу на аудиторію, теорії та практики журналістської діяльності сформовані роботами таких вчених, як В. Різун, В. Іванов, А. Москаленко, В. Здоровега, В. Корнєєв, Т. Приступенко та ін. Також важливими та найбільш тематично наближеними дослідженнями стали попередні роботи автора цієї статті, зокрема про ризики та наслідки непрофесійного медіависвітлення тероризму і страхогенерувальний потенціал новин[2], детермінанти стереотипізації феномену тероризму в українському журналістському середовищі[3] і освітню обумовленість такої стереотипізації[4].

---

[1] Данькова, Н. (2020). Детектор телерейтингів: червнева гра з прем'єрами та повторами. *Детектор медіа.* <https://detector.media/rinok/article/178920/2020-07-20-detektor-telereitingiv-chervneva-gra-z-premerami-ta-povtorami> (2020, липень, 26).

[2] Мисловський, І.В. (2017). Ризики та наслідки непрофесійної діяльності журналістів у висвітленні теми тероризму. Страхогенерувальний потенціал новин. *Медіаконтент: види, форми подачі та особливості сприйняття:* матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (4 квітня 2017 р., м. Київ), 1, 243-247.

[3] Myslovskyi, I.V. (2020). Determinants of stereotyping of the terrorism among journalists. *Evropský politický a právní diskurz, 7, 2, 280-291.* <doi: http://doi.org/10.46340/eppd.2020.7.2.38>.

[4] Myslovskyi, I.V. (2020). Addressing terrorism perspectives in journalist education. From acknowledging the gaps

Захоплення заручників у Луцьку

Відразу хочемо зауважити, що висвітлювати надзвичайні події інформаційним телеканалам найскладніше, оскільки робота в режимі безперервного прямого ефіру потребує від працівників професійності за критичних умов: журналісти і редактори мають правильно відібрати інформацію та знайти прийнятну форму для її подачі, аби не зашкодити жодній зі сторін; ведучі програм повинні не піддаватися емоціям, критично оцінювати ситуацію та продемонструвати свою ерудицію, оскільки до теми надзвичайної ситуації вони можуть бути неготовими; випусковим та шеф-редакторам необхідно миттєво спланувати ефір, гостей та експертів, водночас контролюючи ефірний контент щодо можливих професійних порушень тощо. Всі ці непрості завдання потрібно виконувати у надзвичайно короткі терміни, тому варто визнати, що ризик помилки за таких умов чи не найвищий.

Про захоплення заручників на Театральному майдані у Луцьку моніторингові телеканали повідомили об 11:15 (“Прямий”) та об 11:21 (“Zik”), хоча зловмисник, як з’ясувалося згодом, вчинив свої неправомірні дії о 9:25. Цікаво, що протягом першої години ведучі програм “Деталі” на “Прямому” та “Чудова четвірка” на телеканалі “Zik” чи не найнейтральніше висвітлювали події в Луцьку: інцидент назвали захопленням заручників, а виконавця – найчастіше зловмисником. Проте з розвитком подій, появою нової інформації, залученням більшої кількості учасників ефіру та розгортанням дискусії між ведучими журналістська діяльність у висвітленні інциденту ставала все менш професійною, а кількість помилок та їхній потенційний деструктивний вплив збільшувалися.

Фальстарт: зловмисник – “терорист”

Редакційні настанови британського мовника “BBC” у розділі про терор декларують наступне: “Довіра до нас страждає внаслідок недбалого використання слів, що містять емоційні та оцінкові судження. Саме по собі слово “терорист” може стати перепоною, а не засобом для розуміння. Нам слід намагатися уникати використання цього терміна без посилань. Ми повинні дати змогу характеризувати іншим людям, у той час як ми повідомляємо факти так, як нам про них відомо”[1]. Однак наші результати моніторингу засвідчили, що українські журналісти почали безпідставно називати луцького правопорушника “терористом” вже протягом першої години після того, як у медіа стало відомо про інцидент. Управління Служби безпеки України у Волинській області повідомило про розпочате кримінальне провадження за ч. 1 ст. 258 (Терористичний акт) Кримінального кодексу України лише о 18:18, опублікувавши відповідну інформацію на своїй офіційній сторінці у фейсбуці.

Проте ведуча програми “Деталі” на телеканалі “Прямий” вже о 12:33 вперше назвала зловмисника “терористом”. При цьому, варто зауважити, на той момент ще не були зрозумілі бодай якісь вимоги правопорушника, а речниця місцевої поліції повідомила в ефірі цієї ж програми, що нині провадження відкрите за ч. 2 ст. 147 Кримінального кодексу України (Захоплення заручників), що не стосується тероризму[2]. Далі у програмі “Деталі” ведучі ще кілька разів називали зловмисника “терористом”, хоча подекуди пом’якшуючи цей безпідставно навішаний ярлик словами “так званий”, що не служить виправданням, оскільки завчасно вводить наратив тероризму.

На телеканалі “Zik” луцького порушника назвали “терористом” вже після тринадцяти хвилин після новини про сам інцидент. Об 11:34 один із ведучих програми “Чудова четвірка”, говорячи про безпекову ситуацію у Луцьку та заявлені мінування, зробив наступне припущення: “Можливо, терорист блефує”. А вже через 6 хвилин глядачі телеканалу могли бачити непідтверджену фотографію ймовірного зловмисника з надписом (титром на екрані) – “Ймовірний терорист, що захопив автобус у Луцьку”, однак згодом в титрі скорегували “терориста” на зловмисника. Один з ведучих цієї програми також назвав порушника “ймовірним терористом”, додаючи, що “не побоїться саме цього слова”, проте чітких роз’яснень, чому інцидент може бути пов’язаний з тероризмом, не було (згадували лише про бажання зловмисника прославитися, що частково корелюється з такою характеристикою тероризму, як публічність).

Чи не першою вагомою підставою для зміни статусу луцького зловмисника на “підозрюваного у тероризмі” на телеканалі “Zik” можна вважати інтерв’ю заступника міністра внутрішніх справ

in education to successfully plugging them. *Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences, VIII(39), I.: 231,* 48-53. <doi: https://doi.org/10.31174/SEND-HS2020-231VIII39-11>.

[1] *Редакційні настанови Бі-Бі-Сі.* <https://uu.edu.ua/upload/Osvita/Navch_metod_d_t/Navch_metod_materiali/Zhurnalistika/Redakciyni_nastanovi_BBC.pdf> (2020, липень, 28).

[2] *Кримінальний кодекс України 2001* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (2020, липень, 29).

України Антона Геращенка, який долучився до ефіру о 12:45. Він повідомив, що попередня кваліфікація злочину – це, "звісно, стаття тероризм".

У програмі "Гаряча тема" на "Прямому" один із залучених до ефіру політиків луцького зловмисника назвав "терористом", а потім додав, що "тут не йдеться про політику, а справи маємо з психічними проблемами". Проте такі заяви лише вводять в оману телеглядачів, оскільки спотворюють явище тероризму. Німецький тероролог А. Шмід, який проаналізував більше сотні дефініцій "тероризму", наполягає на тому, що цей феномен завжди має у собі політичний контекст, що й відрізняє його від інших видів злочинів[1].

Якщо ж відібрати цей контекст, як зауважує правник Дж. Сеймовськи, "існує крадіжка, вбивство, підпал, викрадення, і тероризм, з точки зору юриста, це тавтологія"[2]. Результати перших годин моніторингу, коли ще сам інцидент та вимоги зловмисника були незрозумілі, засвідчили, що ведучі не бачать різниці й часто ототожнюють злочини "Захоплення заручників" і "Терористичний акт", а тому хибно сприймають явище тероризму. На нашу думку, деякі з працівників обох телеканалів мають стереотипне уявлення про тероризм, сформоване частково голлівудськими фільмами: на "Прямому" журналістка розповідала, що "американські блокбастери раптово ожили на вулицях українських міст"; ведучий ток-шоу "Ехо України" заявив, що українські правоохоронні органи мали б працювати, "як в американських фільмах"; ведуча програми "По факту", згадуючи фільми, сказала, що терористи зазвичай вимагають гроші й літаки, що є наративом Голлівуду та не завжди відповідає дійсності.

Проте більш грубим порушенням українських журналістів можна вважати вживання слів "терорист" і "злочинець" з ім'ям підозрюваного у тероризмі Максимом Кривошем. Кодекс етики українського журналіста вимагає: "Висвітлення судових процесів має бути неупередженим щодо звинувачених. Журналіст не може називати людину злочинцем до відповідного рішення суду"[3]. Також на презумпції невинуватості наголошують усі міжнародні стандарти журналістики та резолюції. Працівники ЗМІ повинні уникати власних суджень у висвітленні інформації про вчинення правопорушення, не оголошуючи "вироків" замість суду. Медіаюрист Роман Головенко вважає, що луцького зловмисника не можна називати "терористом", навіть коли події тривали вже довгий час: "У той період, поки він ще утримував автобус, цей термін щодо нього був проблематичним: це могла виявитися інша людина; його можуть визнати неосудним; термін "терорист" може розглядатися як випередження судового рішення з нагнітанням суспільних настроїв проти людини"[4]. Водночас правник рекомендує журналістам вживати до луцького порушника термін "ймовірний захоплювач автобуса або заручників", оскільки слідство триває й існує можливість перекваліфікації інциденту з "терористичного акту" на щось інше.

Моніторинг ефірів телеканалів "Прямий" і "Zik" показав, що журналісти та ведучі всіх програм порушували право Максима Кривоша на презумпцію невинуватості, завчасно називаючи його "злочинцем" і "терористом". Це грубе порушення простежувалося зокрема й у випусках новин обох телеканалів, де інформаційні повідомлення мали б проходити попередню редактуру принаймні кількох медіапрацівників (журналіста, регіонального, літературного та випускового редакторів, ведучого). Однак ця проблема стосується всього українського телебачення: за результатами моніторингу вечірніх праймових новин восьми топових телеканалів, Максима Кривоша за тиждень (20-25 липня 2020 р.) назвали "терористом" 191 раз[5].

Взірцевим прикладом для українських журналістів можуть слугувати їхні західні колеги, які у своїй лексиці не використовували слово "терорист". Переглянувши матеріали "Telegraph", "New York Times", "Washington Post", "Reuters", "BBC", "Associated Press", ми встановили, що працівники

---

[1] Schmid, A. (2004). *Terrorism: The Definitional Problem.* Cleveland: Case Western Reserve School of Law.

[2] Jenkins, B. (1975). International Terrorism: A New Mode of Conflict. Carlton, D., Schaerf, C. (eds.). *International Terrorism and World Security*. London: Croom Helm.

[3] Кодекс етики українського журналіста. *Офіційний сайт Комісії журналістської етики.* <http://www.cje.org.ua/ua/code> (2020, липень, 29).

[4] Красовська, З. (2020). Прямий ефір замість суду. Моніторинг теленовин 20-25 липня 2020 року. *Детектор медіа.* <https://detector.media/shchodenni-telenovini/article/179234/2020-07-31-pryamii-efir-zamist-sudu-monitoring-telenovin-2025-lipnya-2020-roku> (2020, липень, 30).

[5] Красовська, З. (2020). Прямий ефір замість суду. Моніторинг теленовин 20-25 липня 2020 року. *Детектор медіа.* <https://detector.media/shchodenni-telenovini/article/179234/2020-07-31-pryamii-efir-zamist-sudu-monitoring-telenovin-2025-lipnya-2020-roku> (2020, липень, 30).

цих ЗМІ найчастіше називали луцького зловмисника "озброєним чоловіком", "чоловіком зі зброєю та вибухівкою", "підозрюваним у злочині", "захопником заручників", а також "неврівноваженим" чоловіком" (an 'unstable' man), цитуючи міністра внутрішніх справ України Арсена Авакова та самостійно не даючи жодних оцінок.

(Не)божевільний "терорист"

Вперше про психічні розлади луцького зловмисника та його пряме чи опосередковане порівняння з божевільною людиною глядачі могли почути вже з початку висвітлення інциденту: в ефірі телеканалу "Прямий" така думка прозвучала через 8 хвилин після новини про захоплення заручників, а на телеканалі "Zik" – через 16 хвилин. На той момент жодних для цього підстав, доказів, інформації та повідомлень не було, тому такі судження журналістів ми можемо вважати їхнім особистим сприйняттям злочинності та феномену тероризму зокрема.

Академіки-терорологи, як бачимо не дарма, давно говорять про те, що медіа сформували хибний портрет "божевільного терориста". У своєму есе "Психологія тероризму" К. Макколі розповідає, що "є така поширена думка, що з терористами має бути щось не так. Терористи повинні бути божевільними, суїцидальними або ж психопатами без моралі чи почуттів до інших. Тридцять років тому цю гіпотезу серйозно взяли на озброєння, але тридцять років досліджень лише підтверджували, що психопатологію та розлад особистості у терористів можна зустріти з такою ж імовірністю, як і в не-терористів з таким же бекграундом"[1].

Ярлик "божевільного" стає зручним та оперативним поясненням тих суспільних процесів, які виходять за межі встановленої більшістю "норми". Звісно, захоплення заручників є девіантною поведінкою, проте яка не має безпідставно та раз у раз пояснюватися психічними відхиленнями. Це свідчить лише про спрощення журналістами дійсності (відтак, глядачу культивується така ж культура симпліфікації, що стає бар'єром для формування критичного мислення) та їхню нездатність оперативно провести глибинний аналіз. Відомий професор психології А. Кругланські, провівши тисячі інтерв'ю з терористами, підсумував, що терорист – це психологічно та психічно нормальна людина, яка перебуває в особливих умовах та отримує своєрідну спонукальну мотивацію[2]. Тому ми наполягаємо, що без доказової бази журналісти не повинні в ефірі телеканалів робити оцінки щодо психічного стану зловмисника.

Однак, варто зауважити, луцький інцидент є винятковим у цьому питанні, оскільки телеграм-канал Департаменту карного розшуку Національної поліції України о 12:13 опублікував повідомлення, в якому йшлося, що "терорист знаходився на психіатричному лікуванні" (зазначимо, що журналісти моніторингових телеканалів порушника назвали "божевільним" ще до публікування цього повідомлення). Цю інформацію швидко підхопили медійники, а згодом нею почали оперувати експерти і політики, хоча правоохоронці цю інформацію не підтверджували. Лише після першого брифінгу близько 16:30 міністр внутрішніх справ України Арсен Аваков спростував дані журналістів, назвавши недостовірною інформацію про те, що луцький зловмисник перебував на обліку в психіатричній лікарні.

Проте наратив "психічно хворого" луцького зловмисника продовжився й у вечірніх ток-шоу на обох телеканалах. Озвучивши спростування факту лікування порушника у психіатричній лікарні, ведучий ток-шоу "Ехо України" все ж висловив власні припущення: "У мене є така теорія, що оці всі люди – психічно хворі. Вони ніби нормальні, а потім щось "клацає". Далі у цій же програмі журналістка зачитує соціальні мережі, де користувачі називають зловмисника "хворою людиною", "божевільним" та "шизофреніком, який надивився телевізора". Під час ток-шоу "Прямий ефір" ведуча знову заявляє, що порушник перебував "на обліку у психдиспансері" (хоча на початку програми ведучі самі ж спростували цю інформацію), а експерти давали узагальнені не цілком правдиві характеристики: "терористи – це психічно хворі люди", "він – людина абсолютно неадекватна, і складно прорахувати його дії".

На телеканалі "Zik" психічний портрет зловмисника складали, окрім психологів, і журналісти, і політичні експерти. У стверджувальній формі вони заявляли про психічні розлади і відхилення, а один з експертів переконував у наступному: "Очевидно, що він [порушник] не зовсім знаходиться

[1] McCauley, C. The psychology of terrorism. A social science research council essay forum "10 years after september 11" <http://essays.ssrc.org/10yearsafter911/the-psychology-of-terrorism> (2020, серпень, 03).

[2] Kruglanski, A., Orehek, E. (2011). The role of the quest for personal significance in motivating terrorism. *The Sydney Symposium of Social Psychology: Vol. 13.* The psychology of social conflict and aggression, 153-164.

у притомному і адекватному стані. Як наслідок, у випадку таких суб'єктів шукати в них раціо чи взивати до емоцій не зовсім доречно".

Проте, на наше переконання, такий підхід (ототожнення терориста з божевільною людиною) обмежує як інструментарій, так і функціональний потенціал подальших дискусій в медіа. Аналіз діяльності зловмисників у межах раціональної теорії насправді дозволяє не лише позбутися стереотипного портрета "божевільного терориста", а й допомагає зрозуміти ціль і стратегію порушника, а відтак наближує до спроможності прогнозувати дії терористів та пояснювати їх з позиції логіки і раціонального зерна (висувати версії, гіпотези і теорії). На противагу раціональному підходу, образ "божевільного терориста" призводить лише до почуття безпорадності та фатуму, а дискусії в медіа робить менш предметними.

Також зауважуємо, що працівники ЗМІ не можуть ототожнювати і мають чітко розмежовувати дискусії про можливі психологічні проблеми порушників від психопатології. Ведучі програм телеканалів "Прямий" і "Zik" допускали помилки, вживаючи в синонімічному значенні слова "психологічний" і "психічний". Водночас ми наполягаємо, що припущення щодо психічного стану зловмисника можуть робити винятково фахові експерти, а заявляти про психічні відхилення порушника можна лише після відповідної експертизи.

Піар "терориста" та ексклюзивна портретистика

Особливістю інформаційних телеканалів, безперечно, можна назвати швидкість у подачі матеріалів, однак варто водночас визнавати, що від цього дуже часто страждає якість. І йдеться не лише про якісну складову контенту, але й загалом про журналістику, яка втрачає свої функції, нехтує принципами та перетворюється із суспільної сервісної діяльності у комерційний проект. Останнє спричиняє щоденну боротьбу за рейтинги, які телеканал може за досить короткий період часу (хоча і ненадовго) підняти за допомогою ексклюзивного матеріалу. І варто зауважити, що найбільше ексклюзивної інформації з'являється в момент надзвичайної ситуації та екстраординарної події, якою, без сумніву, є захоплення заручників у Луцьку.

У такий момент як ніколи актуалізується теорія "ґейткіпера" (або "брамника", або "воротаря"), яка в межах соціальних комунікацій передбачає якісний відбір та відфільтровування інформації перед її подачею аудиторії. Тероризм як небезпечний та деструктивний для суспільства феномен потребує від журналістів максимальної обережності та причинно-наслідкового осмислення продукованого контенту. Кожний поданий факт повинен обґрунтовуватися суспільною значущістю, одночасно не допускаючи пропаганди тероризму, популяризації зловмисників, порушень прав інших людей, правового поля і етичних кодексів.

Під час моніторингу обраних телеканалів ми зафіксували масові порушення усього вищезгаданого. Найбільш непрофесійними виявилися редакція та ведучі телеканалу "Zik", які від початку інциденту в Луцьку розпочали, без перебільшень, розлогу піар-кампанію для зловмисника. За перші півгодини ефірного часу (11:21-11:55) у програмі "Чудова четвірка" ведучі зробили наступні дії: показали фотографію Максима Плохого із соцмережі "Вконтакте" (тоді ще особа зловмисника не була встановлена, і в разі помилки журналістів це могло б призвести до грубих порушень прав людини); на велику плазму вивели сторінку ймовірного зловмисника у твіттері (усі його дописи можна було прочитати глядачам з екрана, а тому йдеться про передачу його пропагандистських повідомлень без рецензування та цензурування з боку медіа); показали фотографію ймовірного зловмисника зі зброєю (використання страхогенерувального контенту без нагальної причини); у прямому ефірі шукали будь-яку інформацію про порушника в інтернеті: "вже багато інформації щодо його особистості, зокрема і книжок, які саме він читає, що він пише" (сумнівна доцільність зазначеної інформації, яка з великою ймовірністю призведе до подальшої пропаганди вимог і поглядів зловмисника); повторно показали соцмережі ймовірного захопника, де на чорному тлі написана назва книги "Філософія злочинця" (відбувається активна популяризація соцмереж та книги зловмисника – і відповідно пропаганда його поглядів); вказали основні ідеї книги "Філософія злочинця", її ціну та зачитали без жодного цензурування уривки, зокрема і про те, як над автором у в'язниці знущалися правоохоронці (знову популяризація книги та поглядів порушника, дискредитація правоохоронних органів та у подальшому можлива часткова легітимізація його намірів через тиск системи влади); у прямому ефірі відстежували кількість підписників у Максима Плохого: "з кожною секундою у нього росте кількість читачів" (популяризація та гіперболізація, що може заохотити глядачів до самостійної взаємодії із соцмережами підозрюваного з ризиками подальшої радикалізації чи сіяння паніки).

Ведучі телеканалу "Zik" найбільше зосереджували увагу на книзі "Філософія злочинця. Апологія свободи. Антисистема" за авторства Максима Плохого. Під час ток-шоу "13 о 13" ведучий розповів, що книга розміщена в інтернеті, повідомив про її тираж, кількість сторінок, ціну та видавництво. Один з ведучих "Чудової четвірки" знову цитував уривки книги, зокрема що "себе можна пізнати лише у злочині і що люди вмирають, так себе і не пізнавши". Така, очевидно, надмірна та невиправдана суспільним інтересом увага до цієї книги пропагує ідеї підозрюваного у тероризмі, популяризує його доктрину, а також може заохотити радикально налаштованих проти системи людей до дій. Оскільки значущість (доцільність) такого обсягу інформації про книгу викликає сумнів, а сама інформація є потенційно суспільно деструктивною, зважаючи на вищенаведені ризики, можна вважати, що вона була подана редакцією як ексклюзивна для задоволення приватних інтересів телеканалу (рейтингів).

Масштаби популяризації книги луцького зловмисника на телеканалі "Прямий" були значно меншими. Ведучі програм згадували "Філософію злочинця", проте лише в загальних рисах розповідали про ідеї публікації та не вдавалися до прямого цитування. У програмі "Ехо України" щодо книги підозрюваного прозвучав професійний коментар юриста-кримінолога: "Він написав книгу, я сьогодні читала її. Це теж продовження цього комплексу: він бачить себе месією, героєм і навіть виправдовує та знаходить героїчні пояснення, чому став на злочинний шлях. Більше того, я би не радила цитувати цю книгу, тому що, на мій професійний погляд, це більше вигадка, ніж правда". Таке коментування можна назвати взірцевим у висвітленні тероризму, оскільки воно одночасно побіжно інформує аудиторію про світосприйняття підозрюваного та вказує на неприйнятність такої доктрини.

Проте чи не найбільша популяризація луцького порушника на "Прямому" відбулася у програмі "Гаряча тема", оскільки ведуча постійно зверталася до соцмереж Максима Плохого. Вона перерахувала, що він має сторінки у фейсбуці, вконтакте і твіттері, а представницю правоохоронних органів запитувала, за якими соцмережами глядачам потрібно стежити (повністю недоречне та непрофесійне питання з огляду на підозру терористичного акту). У поліції відповіли, що соцмережі не будуть уточнювати, оскільки і так багато інформації розповсюджують ЗМІ, однак ведуча далі в програмі робить недостовірну заяву: "Зазначили у поліції Луцька, що треба слідкувати за його соцмережами, тому що саме там він свої умови напише". Також під час підсумкового опису ймовірного злочинця ведуча повідомила, що нині "справжнє ім'я зловмисника не розголошується", хоча до цього двічі згадувала особу порушника.

Ми також повністю поділяємо думку гості ток-шоу "19 о 19" ("Zik"), яка вказала на ще одну значну проблему медіа у висвітленні тероризму та інших злочинних інцидентів – це складання деталізованого портрета зловмисника в пошуках будь-якої особистої інформації, що у момент злочину стає ексклюзивом і сенсацією. Експертка заявила наступне: "У ЗМІ показується і розбирається про зловмисника все від народження, навіть де він вчився. Цей терорист досягнув своєї мети. Даруйте, але те, що відбувається в інформаційному просторі держави впродовж сьогоднішнього дня, є ніщо іншим, як певна популяризація цієї людини".

Звісно, журналісти можуть апелювати і до ст. 6 Кодексу журналістської етики України (повага до права громадськості на повну інформацію), і до резолюцій Ради Європи та ЮНЕСКО (тероризм не може підривати свободу інформації та безперешкодну журналістську діяльність), однак всюди йдеться про поширення винятково суспільно значущої й точної інформації, доцільності опублікованого контенту та його можливого впливу на аудиторію і зловмисника. Інакше це можна розглядати як популяризацію порушника заради підвищення рейтингів телеканалу.

Наприклад, ведучі "Чудової четвірки" на телеканалі "Zik" склали наступний сімейний портрет луцького зловмисника: "За даними телеграм-каналу "Политика страны", у чоловіка є син 2005 року народження, тобто йому зараз 15, а про його дружину відомо те, що вона – не українка. До речі, 2005 рік – це рік народження сина і це рік, коли він [луцький порушник] вдруге був судимий. Батько луцького терориста Кривоша – в минулому відомий вчений. Кривошей Степан Максимович був одним з винахідників способу виготовлення колектора електричної машини і методу загартування кільцеподібних деталей. Зараз він працює у місцевому університеті. До речі, з відкритих джерел за місцем реєстрації Максима живе ще кілька людей – це його брат Богдан і також батько. Раніше там проживала його мати – Кривошей Надія Денисівна, однак вона загинула в ДТП. Через чотири місяці в листопаді після загибелі матері Максим Кривошей подав заявку на реєстрацію торгової марки "Я можу"... Крім того, на сайті пошуку роботи ми знайшли інформацію про те, що його брат має інвалідність". Тепер питання: що з цього є предметом громадського інтересу, тобто суспільно

значущою інформацією? Нагадуємо, що це біографія не представника влади чи героя України, а підозрюваного у тероризмі.

Водночас ведучі телеканалу "Zik" таким детальним портретом порушили відразу кілька статей Кодексу журналістської етики України. Зокрема ст. 18 передбачає, що "журналіст та редактор повинні мати обґрунтовані підстави для висвітлення приватного життя неповнолітньої особи" (поширювана інформація не повинна вказувати на родинні чи інші стосунки між підозрюваним і дитиною), а ст. 3 вимагає поваги до приватного життя людини з боку журналістів (журналіст не повинен розголошувати інформацію про посадове становище, національність, релігійні переконання, родинні та навіть дружні стосунки підозрюваних, якщо така інформація не має відношення до кримінальної справи).

Ми не знаходимо жодних пояснень та виправдань в етичних межах професійної журналістської діяльності для поширення такої інформації. Ця біографія не лише відкрито популяризує зловмисника (для терористів це особливо важливо, оскільки допомагає знайти та радикалізувати інших людей, схильних до незаконної дільності під впливом певних ідей), а й завдає моральної (зокрема репутаційної) шкоди та посягає на приватне життя його дитини (навішує ярлик дитини "захопника заручників", що у подальшому може вплинути на її психологічний стан, соціальний розвиток тощо), дружини (може спричинити незручності для жінки, яка вже не живе з луцьким порушником), батька (може вплинути на авторитет як викладача, науковця; журналісти без відома повідомляють про місця проживання і роботи), брата (на всю країну без жодної причини оголошують про інвалідність чоловіка, а також повідомляють про його місце проживання).

З меншим розмахом складали портрет луцького зловмисника на телеканалі "Прямий". Ведуча "Гарячої теми" намагалася пов'язати порушника з релігією, заявляючи, що "з релігією у нього своя історія, він має багато постів на релігійну тематику" і "навчався в духовній семінарії". Проте такі припущення не були надалі підтверджені, а порушник у своїй книзі швидше описував духовний світ злочинця і напряму не пов'язував свою діяльність з релігією.

За так звану ексклюзивну портретистику луцького зловмисника взялися майже всі українські телеканали. Медіакритик Я. Зубченко, провівши моніторинг новин про "луцького терориста", зробив такий висновок: "В деяких українських ЗМІ за роки жовтої журналістики вже просто виробився якийсь хворобливий алгоритм дій. Ким би не був "герой дня" – жертвою чи злочинцем – кореспонденти їдуть до його сусідів і починають моніторити фотографії родичів"[1]. Наприклад, ведучі телеканалу "NewsOne" від сусідки зокрема дізналися, що Кривош – "наглий, але боягуз", "гарно водить машину", "якусь дурку курить і кальян, які нюхає увесь під'їзд"[2]. Журналісти "ТСН" зробили із луцького порушника палкого та чуйного зоозахисника, який "привозив тварин на стерилізацію та повпливав свого часу, аби у Дубно не травили собак"[3]. Також героєм цього сюжету став юнак – прихильник книжки Кривоша, – який розповів, що мав "позитивні враження" від твору та заявив, що "якщо жити чисто думкою, світоглядом автора, то сісти у тюрму – то це не є проблемою". У такому матеріалі телеканалу "1+1" ми вбачаємо популяризацію книги ймовірного терориста та відповідно опосередковану нормалізацію його ідей.

Кореспондент телеканалу "Zik" розповідав, що двері йому дружина і син Кривоша не відчинили, проте він "чув гавкіт маленької собачки" за дверима[4]. Також він поспілкувався із сусідкою луцького захопника, яка переконувала, що Кривош заради собак був ладен на все, дуже любив тварин і мріяв створити для них притулок. Однак далі кореспондент робить досить несподіване припущення, що злочинні дії Кривоша можуть бути пов'язаними з його піврічним вегетаріанством: "Судячи з усього, він припинив прийом м'яса і білків у їжу, і ймовірно, що це так само вплинуло на ті події, які розгорнулися у Луцьку". За відсутності будь-якої причинно-наслідкової аргументації такі домисли журналіста є неприпустимими. Проте ведучі-колеги кореспондента у прямому ж ефірі

[1] Зубченко, Я. (2020). Бабусині казки. Як журналісти "копали" інформацію на "луцького терориста". *Детектор медіа.* <https://detector.media/kritika/article/179100/2020-07-25-babusini-kazki-yak-zhurnalisti-kopali-informatsiyu-na-lutskogo-terorista> (2020, серпень, 07).

[2] Вячеслав Пиховшек на NewsOne (21.07.20). *YouTube-канал телеканалу "NewsOne".* <https://www.youtube.com/watch?v=LzjG-xK6ptg> (2020, серпень, 07).

[3] Любив тварин та бив дружину: сусіди розповіли про спосіб життя луцького терориста. *YouTube-канал програми новин "ТСН".* <https://www.youtube.com/watch?v=27iRjZ5YAdU> (2020, серпень, 07).

[4] Останнім часом Максим став нервовим та відразливим до людей, – сусіди луцького зловмисника. *YouTube-канал телеканалу "Zik".* <https://www.youtube.com/watch?v=vxBdNvE4QG0&feature=youtu.be&t=173> (2020, серпень, 08).

похвалили його та подякували за велику кількість "корисної інформації", хоча, на наш погляд, її користь має сумнівний характер. Водночас один із ведучих замість того, аби наголосити глядачам на суб'єктивності джерел інформації, якими є сусіди і знайомі, навпаки підтвердив їхню достовірність, дискредитуючи офіційні канали комунікації: "Хто-хто, а сусіди явно іноді знають більше, ніж поліція, особливо пенсійного віку і "бабульки".

Знову ж таки ми фіксуємо втрату ролі журналіста як "ґейткіпера", який би мав критично ставитися до відбору суспільно значущої інформації, а не гнатися за будь-яким фактом, називаючи його "ексклюзивом". До прикладу, в новинах "ТСН" на телеканалі "1+1" ведуча протягом усієї програми обіцяла глядачам ексклюзив, яким в кінці випуску стала розмова з дружиною ймовірного луцького захопника заручників[1]. Однак увесь ексклюзив полягав у тому, що жінка телефоном відповіла, що не буде спілкуватися з журналістами, які наполегливо кілька разів просили її розказати бодай щось. Зауважимо, що до такого спекулятивного ексклюзиву негативно поставилися і самі глядачі: у коментарях на YouTube скаржилися, що матеріал зроблений з "нічого", а відео набрало чимало "дислайків".

Під час висвітлення терактів чи інцидентів із захопленням заручників критично важливо, щоб телеканали не стали трибуною та піарниками для зловмисника, що продемонстрували українські ЗМІ. Серед академічної спільноти та практиків у сфері контртероризму високої похвали здобув підхід новозеландської влади та медіа до менеджменту теракту в Крайстчерчі, що стався у травні 2019 р. Прем'єр-міністр Нової Зеландії Джасінда Ардерн задала тон і стандарти для ЗМІ, попросивши їх сконцентруватися на жертвах, не даючи жодної інформації про самого терориста. Журналісти навіть відмовилися називати ім'я стрільця та не показували його обличчя, щоб часом не зробити з нього "героя" своїх новин[2]. Також журналісти відмовилися публікувати уривки політичного маніфесту терориста, не поширювали його біографічну інформацію (крім такої, що стосується безпосередньо нападу), а також продукували матеріали, які заспокоюють антимігрантські та антиісламські настрої серед населення, що, на наш погляд, є взірцевою медійною політикою за таких умов. Це вказує на соціальну відповідальність журналістики як інституту, чого не скажеш про роботу українських медіа у досліджуваний нами проміжок часу.

Увага, "терорист" в ефірі!

Академіки-терорологи вважають, що терористи не так зацікавлені в жертвах своїх злочинів, як у широкій аудиторії глядачів, які стають очевидцями терористичних актів. Адже саме нажаханий електорат у змозі вплинути на політичні рішення влади, спонукаючи її виконати вимоги терористів. І оскільки найефективнішим та найшвидшим комунікаційним каналом поширення інформації є ЗМІ (зокрема телебачення, яке для терористів цінне своїм аудіовізуальним ефектом на глядача), журналістська спільнота та організації почали встановлювати професійні правила-запобіжники, щоб не допустити пряме спілкування терористів з масами.

Для наочності наведемо кілька прикладів. Рада з питань преси Німеччини ще у 1993 р. підписала меморандум з поліцейськими, що журналісти зобов'язуються "не давати злочинцям можливостей для публічної самопрезентації", і згодом в етичному кодексі прописала, що "інтерв'ю зі злочинцями під час вчинення злочинів неприпустимі", оскільки медіа не можуть виступати посередниками[3]. Резолюція Ради Європи, ухвалена у 2005 р., звертає увагу, що терористи навчилися користуватися новими інформаційними технологіями, зокрема аудіовізуальними, для ведення своєї пропаганди, і тому європейська організація закликає ЗМІ блокувати можливість виходу повідомлень терористів до широкої аудиторії[4]. Загальносвітова медійна практика насправді не виключає

[1] ТСН ексклюзивно поспілкувалася з дружиною луцького терориста. *YouTube-канал програми новин "ТСН".* <https://www.youtube.com/watch?v=GrItHLQnTvw&t=2s> (2020, серпень, 08).

[2] Rupar, V. (2020). Journalists as first responders. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online, 15, 2: Special issue: The contexts of the Christchurch terror attacks: Social science perspectives.* <doi:https://doi.org/10.1080/1177083X.2020.1741405>.

[3] Тейзе, Є. Напади у Києві та Луцьку: як журналісти можуть стати поплічниками злочинців. *Новинний сайт "DW".* <https://www.dw.com/uk/напади-у-києві-та-луцьку-як-журналісти-можуть-стати-поплічникамизлочинців/a-54437470> (2020, серпень, 09).

[4] Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1706 (2005) "Средства массовой информации и терроризм". *Сайт Общественной коллегии по жалобам на прессу.* <https://presscouncil.ru/teoriya-i-praktika/dokumenty/751-rekomendatsiya-parlamentskoj-assamblei-soveta-evropy-1706-2005-sredstva-massovoj-informatsii> (2020, серпень, 09).

можливості проведення інтерв'ю з диктаторами, злочинцями і терористами зокрема, проте у таких випадках редакції посилюють модерацію та контроль щодо таких матеріалів. Наприклад, редакційні настанови "BBC", на які зазвичай рівняється українська школа журналістики, не дозволяють наживо чи у прямому ефірі в повному обсязі давати інтерв'ю з порушниками, а будь-які матеріали, пов'язані з тероризмом, мають узгоджуватися з розпорядчим редактором та юристом за необхідності[1].

Предметом дискусії у цій площині є розмова луцького зловмисника з родичем заручника, яку опублікували досліджувані телеканали. Якщо на "Прямому" ця розмова лунала в ефірі кілька разів за увесь моніторинговий час, то на телеканалі "Zik" її тричі повторювали лише протягом першої години з моменту публікації аудіозапису. Уривок розмови, поданий в ефір, був цілісним, тобто не корегувався редакціями телеканалів. Аби зрозуміти доцільність поданого матеріалу, перш за все, важливо проаналізувати та оцінити потенційні ризики та ефекти, спрямовані на аудиторію.

По-перше, пряма мова Максима Кривоша в ефірі телеканалів зробила його реальним учасником процесів і переговорів. До цього моменту луцький зловмисник, ймовірно, мав негативний абстрактний збірний образ в аудиторії, яка переважно сприймала його винятково через засудження його вчинку. Проте коли глядач чує голос врівноваженої людини (що не корелюється зі стереотипним образом "божевільного терориста"), яка спокійно та цілеспрямовано розповідає про свій план дій (вказує на раціональність), то він починає переосмислювати образ захопника заручників. Важливо наголосити, що уривок розмови починався з таких слів Кривоша: "Привіт. Я вибачаюся, що твоя жінка...тут опинилася зі мною, але така вже сталася ситуація". Після цього абстрактний імідж зловмисника поповнився щонайменше трьома позитивними конотатами-характеристиками: ввічливість (вітається зі співбесідником навіть за таких надзвичайних обставин), емпатія (співпереживання, що близька людина опинилася у нього в заручниках), вимушеність крайніх заходів (показує, що за нормальних обставин він би такого не зробив). На наш погляд, позитивний образ луцького порушника спонукає глядача до пошуків виправдання його намірів і відповідно може частково легітимізувати його вимоги.

По-друге, сам Кривош у цій розмові сказав, що його "вимоги дуже прості", а це можна розглядати як певний психологічний вплив на аудиторію: якщо вимоги справді прості, то чому б владі так само просто їх не виконати? Така реакція суспільства стає суттєвим тиском на політиків, які змушені балансувати між правильним рішенням та запитом суспільства.

І, по-третє, ця розмова має страхогенерувальний ефект для аудиторії, оскільки зловмисник відкрито займається залякуванням: "Поясниш ситуацію, що у Луцьку захоплений автобус, повний людьми. Заміновано все в автобусі, купа вибухівки, автоматичної зброї. Крім того міна є в Луцьку, закладена окремо". Терористи використовують погрози та сіють паніку, аби вказати на крайню нагальність виконання їхніх вимог: якщо влада не хоче жертв та вибухів, то має піти на поступки. Оприлюднення такої інформації в медіа небезпечне й тим, що порушник може блефувати (як це сталося з Кривошем, оскільки жодних мінувань правоохоронці не виявили), проте деструктивний вплив на суспільство та владу все одно відбуватиметься.

Водночас постає питання: яку суспільно значущу інформацію несе у собі оприлюднена розмова луцького зловмисника? Лише те, що він скоро передасть свої вимоги. Тому, на наше переконання, зважаючи на всі потенційні ризики і деструктивні впливи, обсяг суспільно значущої інформації не виправдовує її ефірну форму (ці дані, наприклад, могли переказати ведучі своїми словами замість оприлюднення усього уривку розмови).

Надмірна увага до персони луцького зловмисника та постійне нагадування, що він просто зараз переглядає українські медіа, сприяли суб'єктивізації порушника як невидимого учасника ефіру телеканалу "Zik". Особливо це відчулося, коли один з ведучих програми "Чудова четвірка" напряму звернувся до Кривоша: "Ми вже про вас говоримо, ми вже виконали усі ваші вимоги, будь ласка, відпустіть заручників". Ведучі раз у раз повторювали, що потрібно бути обачними у своїх промовах, бо Кривош може нібито дивитися їхній телеканал. Та попри таку драматизацію ефіру (професійні стандарти не рекомендують журналістам ставати стороною конфлікту та прямо звертатися до зловмисників) і слушні заклики до критичного відбору інформації ведучі телеканалу "Zik" самі ж оприлюднювали провокативні дані про Кривоша і його родину, робили власні припущення про психічний стан та подальшу долю порушника, що могло погіршити ситуацію із захопленням заручників у Луцьку.

[1] *Редакційні настанови Бі-Бі-Сі.* <https://uu.edu.ua/upload/Osvita/Navch_metod_d_t/Navch_metod_materiali/Zhurnalistika/Redakciyni_nastanovi_BBC.pdf> (2020, серпень, 09).

Підозрюваний у тероризмі вдруге опинився в ефірі телеканалу "Zik", коли редакція наступного дня оприлюднила розмови своїх журналістів та ведучої з Максимом Кривошем (розмови відбулися безпосередньо під час захоплення заручників, коли зловмисник ще був у автобусі)[1]. Етичні кодекси журналістики такі дії визнають непрофесійними та засуджують ЗМІ, які контактують з правопоршуниками та які без відома правоохоронних органів пропонують роль медіатора. Окрім того, що оприлюднені розмови популяризують Кривоша та дискредитують українську владу, редакція телеканалу "Zik" поставила під загрозу життя заручників, оскільки жоден з їхніх співбесідників не є профільним спеціалістом з контртероризму чи професійним перемовником.

Обурення непрофесійною діяльністю журналістів у цьому аспекті зростає на тлі нещодавнього прецеденту, який всього кілька місяців тому гостро поставив питання етичності інтерв'ювання терористів у прямому ефірі. Однак, як бачимо, не всі працівники ЗМІ зробили висновки навіть після такої жвавої публічної дискусії. Йдеться про резонансне інтерв'ю Д. Гордона з І. Гіркіним, якого українська генпрокуратура звинувачує у створенні терористичної організації та скоєнні терористичних актів на території України. Ми поділяємо заяву Комісії журналістської етики, яка негативно поставилася до форми і змісту цього матеріалу, а також засудила журналіста за те, що він проводив інтерв'ю наживо[2].

Висновки. Аналіз медійного висвітлення захоплення заручників у Луцьку 21 липня 2020 року топовими українськими інформаційними телеканалами вказав на масові порушення професійних та етичних стандартів журналістської діяльності. У найскладніший для українського суспільства час – кризової ситуації у вигляді терористичного акту – досліджувані медіа не показали себе як відповідальний інститут в системі соціальних комунікацій, який сприятиме ефективному подоланню надзвичайної ситуації та її наслідків. Ба більше, діяльність працівників телеканалу "Прямий" і особливо редакції телеканалу "Zik", на наш погляд, мала негативний деструктивний вплив на українців, поширюючи паніку і страх, підживлюючи стереотипи та опосередковано (сподіваємося, ненавмисно) підіграючи самому зловмиснику.

У цій статті ми проаналізували чотири блоки проблемних питань, виокремлених під час нашого моніторингу: журналісти нехтували презумпцією невинуватості людини, завчасно навішуючи ярлики "злочинця" і "терориста"; безпідставно спрощували девіантну поведінку до категорії "божевільного" та робили нефахові припущення про психічний стан порушника (стереотипний образ "божевільного терориста"); у погоні за ексклюзивом телеканали популяризували луцького зловмисника, пропагували його ідеї та проявляли неповагу до приватного життя осіб, які мають родинні зв'язки з підозрюваним; медіа стали майданчиком для пропаганди зловмисника, ретранслюючи його повідомлення у прямому ефірі.

Журналістська діяльність телеканалів "Прямий" і "Zik" (найбільше порушень зафіксовано саме на телеканалі "Zik") у висвітленні захоплення заручників у Луцьку є непрофесійною, оскільки, на наш погляд, не відповідає міжнародним фаховим стандартам і рекомендаціям щодо тероризму (зокрема телеканалів "BBC" і "CNN", Ради з питань преси Німеччини, Новозеландської спілки журналістів тощо), суперечить принципам резолюцій Ради Європи і ЮНЕСКО, а також порушує Кодекс етики українського журналіста, зокрема ст. 3 (з повагою ставитися до приватного життя), ст. 4 (не називати людину злочинцем до відповідного рішення суду), ст. 9 (неприпустимо розповсюджувати упереджену інформацію та необґрунтовані звинувачення), ст. 18 (не розкривати імена та інші ознаки неповнолітніх, не висвітлювати їхнє приватне життя без дозволу батьків).

References:

1. Dankova, N. (2020). Detektor telereitynhiv: chervneva hra z premieramy ta povtoramy [TV Rating Detector: June game with prime ministers and repeats]. *Detektor media* [Media Detector]. <https://detector.media/rinok/article/178920/2020-07-20-detektor-telereitingiv-chervneva-gra-z-premerami-ta-povtorami> (2020, July, 26). [in Ukrainian].

[1] Дзвінок терориста на ZIK: Редакція оприлюднила ексклюзивні записи розмов. *YouTube-канал телеканалу "Zik".* <https://www.youtube.com/watch?time_continue=44&v=gmXW3gbNpV8&feature=emb_logo> (2020, серпень, 11).

[2] Заява Комісії журналістської етики щодо оприлюднення Дмитром Гордоном інтерв'ю з Наталією Поклонською та Ігорем Гіркіним. *Офіційний сайт Комісії журналістської етики.* <http://www.cje.org.ua/ua/news/zayava-komisiyi-zhurnalistskoyi-etyky-shchodo-oprylyudnennya-dmytrom-gordonom-intervyu-z> (2020, серпень, 11).

2. Myslovskyi, I.V. (2017). Ryzyky ta naslidky neprofesiinoi diialnosti zhurnalistiv u vysvitlenni temy teroryzmu. Strakhoheneruvalnyi potentsial novyn [Risks and consequences of unprofessional activities of journalists in covering the topic of terrorism. News fear generating potential]. *Mediakontent: vydy, formy podachi ta osoblyvosti spryiniattia:* materialy Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii (4 kvitnia 2017 r., m. Kyiv) [Media content: types, forms of submission and rerceptual features: materials of the Ukrainian Scientific and Practical Conference (April 4, 2017, Kyiv)]. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Myslovskyi, I.V. (2020). Determinants of stereotyping of the terrorism among journalists. *Evropský politický a právní diskurz, vol. 7, iss. 2,* 280-291. <doi: http://doi.org/10.46340/eppd.2020.7.2.38>. [in Ukrainian].
4. Myslovskyi, I.V. (2020). Addressing terrorism perspectives in journalist education. From acknowledging the gaps in education to successfully plugging them. *Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences, vol. VIII(39), I.: 231,* 48-53. <doi: https://doi.org/10.31174/SEND-HS2020-231VIII39-11>. [in Ukrainian].
5. *Redaktsiini nastanovy Bi-Bi-Si* [BBC Edirotial guidelines]. <https://uu.edu.ua/upload/Osvita/Navch_metod_d_t/Navch_metod_materiali/Zhurnalistika/Redakciyni_nastanovi_BBC.pdf> (2020, July, 28). [in Ukrainian].
6. *Kryminalnyi kodeks Ukrainy 2001* [Criminal Code of Ukraine 2001] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (2020, July, 29). [in Ukrainian].
7. Schmid, A. (2004). *Terrorism: The Definitional Problem.* Cleveland: Case Western Reserve School of Law. [in English].
8. Jenkins, B. (1975) International Terrorism: A New Mode of Conflict. Carlton, D., Schaerf, C. (eds.). *International Terrorism and World Security*. London: Croom Helm. [in English].
9. Kodeks etyky ukraiinskoho zhurnalista [Code of ethics of the Ukrainian journalist]. *Ofitsiinyi sait Komisii zhurnalistskoi etyky* [The official website of the Commission on Journalistic Ethics]. <http://www.cje.org.ua/ua/code> (2020, July, 29). [in Ukrainian].
10. Krasovska, Z. (2020). Priamyi efir zamist sudu. Monitorynh telenovyn 20-25 lypnia 2020 roku [Live instead of court. Monitoring of TV news on July 20-25, 2020]. *Detektor media* [Media Detector]. <https://detector.media/shchodenni-telenovini/article/179234/2020-07-31-pryamii-efir-zamist-sudu-monitoring-telenovin-2025-lipnya-2020-roku> (2020, July, 30). [in Ukrainian].
11. McCauley, C. The psychology of terrorism. *A social science research council essay forum "10 years after september 11"* <http://essays.ssrc.org/10yearsafter911/the-psychology-of-terrorism> (2020, August, 02). [in English].
12. Kruglanski, A., Orehek, E. (2011). The role of the quest for personal significance in motivating terrorism. *The Sydney Symposium of Social Psychology: Vol. 13.* The psychology of social conflict and aggression, 153-164. [in English].
13. Zubchenko, Ya. Babusyni kazky. Yak zhurnalisty "kopaly" informatsiiu na "lutskoho terorysta" [Grandmother's tales. How journalists "dug" information on the "Lutsk terrorist"]. *Detektor media* [Media Detector]. <https://detector.media/kritika/article/179100/2020-07-25-babusini-kazki-yak-zhurnalisti-kopali-informatsiyu-na-lutskogo-terorista> (2020, August, 07). [in Ukrainian].
14. Viacheslav Pykhovshek na NewsOne (21.07.20) [Viacheslav Pykhovshek on NewsOne (21.07.20)]. *YouTube-kanal telekanalu "NewsOne"* [YouTube-channel of TV channel "NewsOne"]. <https://www.youtube.com/watch?v=LzjG-xK6ptg> (2020, August, 07). [in Ukrainian].
15. Liubyv tvaryn ta byv druzhynu: susidy rozpovily pro sposib zhyttia lutskoho terorysta [He loved animals and beat his wife: neighbors told about the lifestyle of the Lutsk terrorist]. *YouTube-kanal prohramy novyn "TSN"* [YouTube-channel of news program "*TSN*"]. <https://www.youtube.com/watch?v=27iRjZ5YAdU> (2020, August, 07). [in Ukrainian].
16. Ostannim chasom Maksym stav nervovym ta vidrazlyvym do liudei, – susidy lutskoho zlovmysnyka [Recently, Maksym has become nervous and repulsive to people, – the neighbors of the Lutsk malefactor told]. *YouTube-kanal telekanalu "Zik"* [YouTube-channel of TV channel "Zik"]. <https://www.youtube.com/watch?v=vxBdNvE4QG0&feature=youtu.be&t=173> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
17. TSN ekskliuzyvno pospilkuvalasia z druzhynoiu lutskoho terorysta [TSN has exclusively spoken to the wife of Lutsk terrorist]. *YouTube-kanal prohramy novyn "TSN"* [YouTube-channel of news program "*TSN*"]. <https://www.youtube.com/watch?v=GrItHLQnTvw&t=2s> (2020, August, 08). [in Ukrainian].
18. Rupar, V. (2020). Journalists as first responders. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online, Vol. 15, Issue 2: Special issue: The contexts of the Christchurch terror attacks: Social science perspectives.* <doi:https://doi.org/10.1080/1177083X.2020.1741405>. [in English].
19. Rekomendacija Parlamentskoj Assamblei Soveta Evropy 1706 (2005) "Sredstva massovoj informacii i terrorizm" [Recommendation 1706 (2005) "Media and terrorism" (Parliamentary Assembly of Council of Europe)]. *Sajt Obshhestvennoj kollegii po zhalobam na pressu* [The official website of the Public Collegium for Press Complaints]. <https://presscouncil.ru/teoriya-i-praktika/dokumenty/751-rekomendatsiya-parlamentskoj-assamblei-soveta-evropy-1706-2005-sredstva-massovoj-informatsii> (2020, August, 09). [in Russian].

20. Teize, Ye. Napady u Kyievi ta Lutsku: yak zhurnalisty mozhut staty poplichnykamy zlochyntsiv [Attacks in Kyiv and Lutsk: how journalists can become accomplices of criminals]. *Novynnyi sait "DW"* [DW news website]. <https://www.dw.com/uk/напади-у-києві-та-луцьку-як-журналісти-можуть-стати-поплічникамизлочинців/a-54437470> (2020, August, 09). [in Ukrainian].
21. Dzvinok terorysta na ZIK: Redaktsiia opryliudnyla ekskliuzyvni zapysy rozmov [Terrorist call on ZIK: The editorial office has published exclusive recordings of conversations]. *YouTube-kanal telekanalu "Zik"* [YouTube-channel of TV channel "Zik"]. <https://www.youtube.com/watch?time_continue=44&v=gmXW3gbNpV8&feature=emb_logo> (2020, August, 11). [in Ukrainian].
22. Zaiava Komisii zhurnalistskoi etyky shchodo opryliudnennia Dmytrom Hordonom interv'iu z Nataliieiu Poklonskoiu ta Ihorem Hirkinym [The Statement of the Commission of Journalistic Ethics on the publication of interviews with Natalia Poklonska and Ihor Hirkin by Dmytro Gordon]. *Ofitsiinyi sait Komisii zhurnalistskoi etyky* [The official website of the Commission on Journalistic Ethics]. <http://www.cje.org.ua/ua/news/zayava-komisiyi-zhurnalistskoyi-etyky-shchodo-oprylyudnennya-dmytrom-gordonom-intervyu-z> (2020, August, 11). [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.21

Lina Vezhel, PhD in Philology
ORCID ID: https://orcid.org/0002-4025-5230
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

THE STATE OF SYNTHETIC REALITIES: ASPECTS OF BRAND SAFETY

Ліна Вежель, к. філол. н.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

СТАН СИНТЕТИЧНИХ РЕАЛЬНОСТЕЙ: БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ БРЕНДУ

Artificial intelligence algorithms can produce realistic "deepfake" videos, as well as authentic-looking fake photos and writing. Collectively called synthetic media, these tools have triggered widespread concern about their potential in spreading political disinformation. Yet the same technology can also facilitate financial and reputational harm.
The article focuses on research of the developments in AI and machine learning (ML), which are concurrently taking place with giant leaps in immersive experiences technologies, better known as augmented reality (AR) and virtual reality (VR). The marriage of these technologies with Deep Fakes might transform our understanding of reality and presence.
Keywords: synthetic media, synthetic reality, augmented reality (AR), virtual reality (VR), deep fake, brand safety.

Постановка проблеми. Сучасні технологічні рішення концентрованого опрацювання даних, розвиток та домінування систем штучного інтелекту, розшифровуючи і прогнозуючи людські уподобання, здатні створювати у режимі *реа*льного часу захоплюючі паралельні світи, що визначають те, як ми сприймаємо, розуміємо навколишній світ, як на нього реагуємо і як взаємодіємо один з одним.

Реальності – AR, VR, MR – якісно *стирають кордони* між *істиною* і брехнею, свободою і примусом, війною і миром. Відбувається це не *просто в проблематиках пізнання, а передусім з позиції життєвого буття, тобто вони* кидають виклик нашому загальному сприйняттю традиційних життєвих процесів[1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одними з перших дослідників поняття «віртуальна реальність» були : Ж. Бодріяр, А. Бюль, М. Вейнстейн, Т. Зімерманн, А. Крокер, М. Крюгер, Дж. Ланьє, М. Маклюєн, А.Сазерленд, Ш. Тьоркл, М. Фуко та інші. Дослідженню загальних питань застосування AR- технологій присвячені наукові праці Т. Коделля, П. Мілгрема і Фуміо Кісіно, А. Петланда, Л. Мановича тощо. Натомість наукові розвідки з проблем безпеки бренду в умовах синтетичних реальностей фактично відсутні. Мета статті – проаналізувати феномен Deepfakes у процесі створення синтетичних медіа і описати ініціативи з розробки засобів їх виявлення; представити авторський підхід до поняття «синтетична реальність»

Виклад основного матеріалу. Синтетичні всесвіти стають новим середовищем життя: вірусні відеоігри, такі як Fortnite, Animal Crossing та інші об'єднують мільйони людей і перетворюються на платформи, що копіюють правила реального світу і формують нові.

Згідно з дослідженням компанії з фінансової освіти LendEDU, більше 1000 гравців Fortnite проводять у грі від 6 до 10 годин на тиждень. Для порівняння, середній активний користувач Snapchat або Instagram витрачає приблизно 30 хвилин щодня на платформі[2].

Наприкінці квітня цього року концерт Тревіса Скотта у Fortnite зібрав понад 27 мільйонів геймерів. Ця подія не могла залишилися непомітною для стратегів політичних кампаній. Ліз Сміт,

[1] Вежель, Л. (2020). *Стан синтетичних реальностей програмованої епохи:можливості, перспективи чи новий виклик національній безпеці.* <https://ccs-center.com.ua/?p=82>.
[2] Reisinger, D. (2018). Here's How Much Cash the Average Player Spends on 'Fortnite'. <https://fortune.com/2018/06/27/fortnite-average-spending/>.

колишній політичний радник кандидата в президенти США Піта Буттіджіча, запропонувала спроєктувати аватар Джо Байдена на Великий каньйон так, як це зробили розробники Fortnite.

Ідея реалізувалася в іншій грі – Джо Байден запустив передвиборчу кампанію в Animal Crossing: New Horizons. Користувачі отримали можливість прикрасити свою прибудинкову територію плакатами та іншою символікою кандидата від Демократичної партії .

Нещодавно Epic Games анонсував нову тритижневу серію концертів на острові Party Royale. Першим виступив репер Домінік Файк в ніч з 12 на 13 вересня. Трансляція відбувалася зі студії в Лос-Анджелесі, яка побудована спеціально для in-game концертів.

Все це частина великого плану з перетворення віртуальної сцени Fortnite у важливе місце для музикантів.

Twitch – один з найпопулярніших майданчиків в світі з аудиторією в 15 млн користувачів. На ній можна подивитися турніри з кіберспорту, а також прямі ефіри геймерів, блогерів та музикантів.

Сервісом активно користуються армія і флот США. У військових є свої команди з кіберспорту, які регулярно запускають на Twitch трансляції з іграми на кшталт Call of Duty або League of Legends. Під час цих стрімів глядачам не тільки показують ігрові навички, а й розповідають про службу в збройних силах, життя військових, а також діляться посиланнями для заповнення анкет.

Пандемія коронавірусу прискорила розвиток AR та VR-технологій. Так, вчитель із Сан-Дієго Чарльз Кумбер успішно провів урок з геометрії для 7 класу у форматі в VR- гри Half-Life: Alyx, а університет штату Арізона, який був в авангарді переходу до онлайн-навчання, активно співпрацює з VR-стартапом Dreamscape і розглядає це партнерство як наступний крок в довгостроковому прагненні використовувати технології для фундаментальної зміни навчального процесу.

AR (Augmented reality) застосовують для покращення і доповнення природного середовища за допомогою так званих «цифрових компонентів». Ці компоненти переплітаються з фізичним (реальним) світом, щоб створити імерсивний, інтерактивний і подібний до реальності досвід. У свою чергу, віртуальна реальність йде ще далі, оскільки середовище, з якою стикається користувач, є повністю штучним. Іншими словами, весь віртуальний світ – це єдине цифрове виробництво. Ключовим моментом розуміння AR / VR як технології, що за своєю суттю є імерсивною, це надання користувачам відчуття реальної «присутності» в напівприродних просторі і часі.

Як і слід було очікувати, святим Граалем у розвитку імерсивних технологій є створення повністю реалістичних цифрових компонентів, які зливаються з фізичним світом або замінюють у такий спосіб, що ми сприймаємо його як природний, кидаючи виклик нашому сенсорному сприйняттю на те, що реально, а що ні. І саме тут з'являється штучний інтелект[1].

В останні роки «синтетичні медіа» стали універсальним терміном, що використовується для опису відео, зображень, тексту і голосу, повністю або частково створених системами штучного інтелекту (ШІ). Науковці прогнозують серйозні зрушення парадигми у продукуванні і споживанні контенту, яке, ймовірно, докорінно трансформує медійну галузь.

Вплив цієї нової категорії технологій на суспільство був гарячою темою в пресі протягом останніх двох років. Можливість створювати візуальні ефекти голлівудського рівня або навіть краще, не вимагаючи при цьому бюджету, часу чи навичок, які традиційно необхідні, відкриває можливості як для позитивних, так і негативних змін.

Сервіс «Смотри Mail.ru» розробив платформу з цифровими ведучими для виробництва новин і репортажів у телевізійному форматі.

Щоб зробити новинний відеоролик, потрібно завантажити текст (його прочитає ведучий) і, якщо необхідно, зображення, музику, титри і посилання. Користувач може вибрати зовнішність диктора із запропонованих варіантів і оформлення студії (наприклад, в кольорах компанії). Мова і міміка реалістичні, наприклад, читаючи новини, вони розставляють смислові акценти і відтворюють емоції. Доступ до сервісу безкоштовний та відкритий.

Нейронні мережі можуть відтворювати медіаконтент з такою високою точністю, що його майже неможливо відрізнити від контенту, створеного людьми.

Мовна модель третього покоління GPT-3, розроблена компанією OpenAI, написала колонку для британської газети The Guardian про те, чому роботи не є небезпечними і не збираються захоплювати людство. Нейромережа згенерувала вісім варіантів із різними аргументами, а редактор вибрав

[1] Pasquarelli, W. (2019). Towards Synthetic Reality: When DeepFakes meet AR/VR. <https://www.oxfordinsights.com/insights/2019/8/6/towards-synthetic-reality-when-deepfakes-meet-arvr>.

«найкращі» частини з усіх версій і зробив з них один текст. Статтю під назвою «Увесь цей текст написав робот. Тобі ще не страшно, людино?» опублікували на сайті видання[1].

Компанія Microsoft вже повідомила про угоду, яка надасть їй ексклюзивну ліцензію на мовну модель OpenAI GPT-3, а експерти наголошують, що світ на порозі нової економіки штучного інтелекту.

З появою наприкінці 2017 року такого явища як deepfakes у наукових статтях все частіше використовується словосполучення «синтетична реальність» – «оточуючий світ», що формується за допомогою даних, синтезованих комбінаціями людського і штучного інтелекту (ШІ).

На нашу думку, синтетичною реальністю можна вважати реальність, що моделюється за допомогою синтетичних медіа – аудіовізуальних, текстових носіїв, згенерованих системами ШІ, для створення істотно нового інформаційного артефакту.

Агентство інтернет-досліджень (IRA) створило псевдоресурс нібито лівого спрямування – Peace Data. Для цього сайту наймалися фрілансери, які писали матеріали різної тематики: расизм, екологія, політика президента Дональда Трампа, або копіювали їх з інших ресурсів. Проаналізувавши фото профілів редакторів, аналітики з'ясували, що зображення були створені за допомогою технології deepfakes.

Існують також підозри щодо спроб шпигувати за допомогою генерованих на комп'ютері фото акаунтів, наприклад профіль «Katie Jones» на LinkedIn нібито дослідниці американського аналітичного центру.

Перш ніж експертний аналіз виявив декілька візуальних аномалій, які вказували на те, що зображення є синтетичним, профілеві вдалося з'єднатися з 52 політичними діячами у Вашингтоні, включаючи заступника помічника державного секретаря, високопоставленого радника одного із сенаторів та авторитетного економіста[2].

Феномен діпфейків, що використовують різні базові технології штучного інтелекту, зокрема автокодери і генеративні змагальні мережі (GAN), є революцією в процесі створення синтетичних медіа.

GAN, що вимагають високої продуктивності обробки і графічних карт, а також інші технології deepfake на основі машинного навчання ще не досягли досить високої виробничої потужності, щоб стати суспільним надбанням. Але cheap fakes (дешеві фейки) – розважальні програми для зміни обличчя на смартфонах, елементарні методи прискорення і уповільнення з метою дезінформації та онлайн-шахрайства, використовуються в достатній кількості, щоб викликати занепокоєння. Також зростає кількість продукції на носіях deepfake voice і deepfake, які стає все важче відрізнити від оригіналів.

У розпорядженні звичайних користувачів на платформі GitHub є досить багато програмних інструментів, в тому числі FakeApp, DFaker, faceswap-GAN, faceswap і DeepFaceLab, тому неважко уявити, що цю технологію можна використовувати в політичних кампаніях та інших значущих соціальних заходах.

7 лютого 2020 року, за день до виборів в Законодавчі збори в Делі, два відео президента партії «Бхаратія Джаната» (BJP) Маноджа Тіварі стали вірусними в WhatsApp. Індійський політик використав технологію глибинних фейків для створення роликів, де він говорив на місцевому діалекті а також англійською мовою. Це був перший випадок в світі, коли політична партія використовувала діпфейк у своїй передвиборчій кампанії[3].

У США компанія Market Research Media, яка проводить маркетингові дослідження для уряду, Конгресу, великих корпоративних компаній та інвесторів, опублікувала у кінці лютого звіт під назвою «Аналіз ринку технології Deepfakes», який був розміщений на платформі Marketanalysis.com. Можливості використання deepfakes у маркетингу перераховані у трьох розділах. У розділі «Розваги» зазначається, що за допомогою синтетичних людських голосів і образів, які майже не відрізняються від оригіналу, можна створювати переконливі історії, навіть якщо в фільмах відсутні творчі ефекти і реальні персонажі. У розділі "Електронна комерція" мова йде про те, що діпфейки здатні надати споживачам розширений персоналізований досвід при виборі продуктів. Під заголовком

[1] A robot wrote this entire article. Are you scared yet, human? (2020). <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/sep/08/robot-wrote-this-article-gpt-3>.

[2] Вальорска, М. Агнєшка. (2020). Діпфейк та дезінформація <https://www.aup.com.ua/uploads/DEEPFAKES_FNF_AUP_2020.pdf?fbclid=IwAR19haHA3JOUnoXCBBRITD-61VKBkZ4AUJ5XrHUmBTVkRkQqhDJ_MSygdWw>.

[3] Kim, Lyons (2020). An Indian politician used AI to translate his speech into other languages to reach more voters. <https://www.theverge.com/2020/2/18/21142782/india-politician-deepfakes-ai-elections>.

«Комунікація» увага звертається на можливість отримувати вигоду з deepfake облич бренду, які можуть говорити будь-якою мовою за допомогою синтезу голосу і маніпуляцій з обличчям[1].

Як відомо, виробництво відео – дуже витратний процес з орендою камер, студій та оплатою роботи акторів. Після того, як рекламний ролик про товар або продукт знято, його дуже складно швидко і за доступною ціною відредагувати або перекласти на інші мови. Але замість того, щоб знімати нове відео, можна змонтувати одне і за допомогою deepfake-технології отримати різні версії.

Завдяки співпраці компаній Ridley Scott Associates і Synthesia, у соціальному ролику Девід Бекхем заговорив на 9 мовах.

Клієнтами Synthesia, стартапу, який є одним з лідерів Catalogue Deepfake Sales, стали такі світові бренди, як Accenture, McCann Worldgroup, Dallas Mavericks і Axiata Group.

Alethea.ai запустила перший торговий майданчик для діпфейків на основі технології блокчейну для фіксації записів на право власності та дозволів на використання, а також з гарантією того, що творці володіють правами на програмне забезпечення штучного інтелекту, яке вони застосовують. Платформа працює на власному токені Alethea, який покликаний стимулювати різні взаємодії між гравцями екосистеми.

Рекламні агентства, продюсерські компанії, або будь-яка особа чи установа, які хочуть створити діпфейк-відео, можуть вибрати профілі, що підходять для їхнього сценарію, з цифрового каталогу на ресурсі Aletha.ai.

Баскетболіст Дем'єн Ліллард через коронавірус не зміг знятися в рекламі Hulu, тоді сервіс навчив нейромережу на його відеозаписах з Zoom і наклав обличчя спортсмена на дублера[2].

Hulu – не перша компанія, яка під час пандемії використовує маніпуляції зі ШІ у своїх рекламних роликах.

State Farm, одна з найбільших страхових груп в США, запустила рекламу для промоції документального фільму «Останній танець», в якому були представлені професійно оброблені кадри за участю ведучого ESPN Sports Center Кенні Мейна[3].

Технології штучного інтелекту вже успішно застосовують у *документалістиці.* У фільмі «Ласкаво просимо в Чечню» замість темних силуетів і зацензурованих облич з неприродно низькими голосами творці використовують технологію deepfake, щоб не наражати на небезпеку чеченців-геїв і лесбіянок, які зазнали жорстоких гонінь та переслідувань.

Минулого року фільм «In Event Of Moon Disaster» виграв спеціальний приз журі Creative Technology на конкурсі цифрового сторітейлінгу від IDFA DocLab. Ще одна нагорода була отримана від Mozilla Creative Media Awards.

Перший відзначений нагородами діпфейк-фільм, у якому український стартап Respeecher «змусив» президента Ніксона зачитати промову про провалення місії «Аполлон-11», з'явиться ще на трьох кінофестивалях у цьому році.

Існує тонка межа між діпфейками для розваг, реклами. кіно і продукування мемів та їх використанням для створення компрометуючих фото і відео, підробки голосу або поширення дезінформації.

На сьогодні ініціативи у сфері кібербезпеки з розробки заходів проти діпфейків і рішень для них реалізуються за двома напрямами: під керівництвом і за підтримки світових онлайн-гігантів (зокрема, Facebook і Google, Microsoft) науково-дослідні інститути розробляють моделі виявлення синтетичних зображення і звуків. З іншого боку, установи, що займаються питаннями безпеки, намагаються створити персоналізовану систему кіберзахисту, орієнтовану на конкретні цілі, за допомогою біометричних відео і аудіо, щоб усунути корпоративні ризики від діпфейків.

Microsoft представила дві технології, аудентифікація відео Video Authenticator, який здатний аналізувати фото чи відео для визначення ймовірності та оцінки довіри до того, чи медіафайли не були штучно змінені. У випадку відео дана технологія може показувати відсоток ймовірності справжності файлу у реальному часі для кожного кадру під час відтворення відео[4].

---

[1] Deepfake Technology, Market Analysis (2020). <https://marketanalysis.com/deepfake-technology-market-analysis/#:~:text=Emergence%20of%20deepfake%20technologies%20has,government%20and%20media%20market%20segments.&text=Deepfakes%20rely%20on%20artificial%20neural,that%20recognize%20patterns%20in%20data>.

[2] Sutton, K. (2020). Hulu Deepfakes Football Stars' Faces Onto Body Doubles in New Sellouts Ad. <https://www.adweek.com/tv-video/hulu-deepfakes-football-stars-faces-onto-body-doubles-in-new-sellouts-ad/>.

[3] Hsu, T. (2020). An ESPN Commercial Hints at Advertising's Deepfake Future. <https://www.nytimes.com/2020/04/22/business/media/espn-kenny-mayne-state-farm-commercial.html>.

[4] Burt, T. (2020). New Steps to Combat Disinformation. <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2020/09/01/disinformation-deepfakes-newsguard-video-authenticator/>.

Інша технологія допоможе, як визначити контент, який використовується в маніпулятивних цілях, так і переконати людей у справжності переглянутих медіафайлів. Вона складається з 2 компонентів: перший – це інструмент, вбудований у Microsoft Azure, а інший – зчитувач.

Агентство перспективних досліджень в галузі оборони США (DARPA) створило програму криміналістичної експертизи. Та ж технологія GAN, що генерує синтетичні зображення, тепер використовується і для їх виявлення.

А компанія Adobe у співпраці з ученими Каліфорнійського університету в Берклі розробила інструмент на основі машинного навчання, який автоматично виявляє маніпуляції, що були зроблені на фотографії за допомогою Liquify (функції Photoshop, яка використовується для коригування форми і зміни виразу обличчя).

З розвитком і вдосконаленням технологій діпфейків, які стає все важче виявляти, необхідно впроваджувати протоколи захисту, що містять кілька елементів управління і аутентифікації. Це означає «сканування» багаторівневої безпеки на декількох пристроях для перевірки того, чи є аудіо і зображення, отримані від цифрових інструментів і онлайн-каналів, синтетичними або підробленими.

Висновки. Термін «синтетичні медіа» може використовуватися для опису широкого діапазону контенту, створеного, повністю або частково, з використанням машинного навчання чи інших автоматизованих засобів. Такий контент охоплює в першу чергу відео, аудіо, зображення і текст, але він також поширюється і на цифрові об’єкти (наприклад, віртуальні інфлуенсери), доповнену реальність і повністю імерсивні віртуальні середовища. Це, безумовно, призведе до стимулювання творчості та демократизації редагування і створення різноформатного контенту за допомогою систем штучного інтелекту. Однак атрибути цього ж процесу перетворять синтетичні медіа на потенційну загрозу безпеці, дозволяючи маніпулювати і вводити в оману людей, що викликає серйозну стурбованість у світі, сповненому фейковими новинами та дезінформацією. Не менш важливо, що поява штучних засобів інформації змушує переосмислити права інтелектуальної власності, право на образ та голос людини, а також інші способи монетизації такого контенту і запобігання неправомірного його використання.

References:

1. Vezhel, L. (2020). Stan syntetychnykh realnostei prohramovanoi epokhy:mozhlyvosti, perspektyvy chy novyi vyklyk natsionalnii bezpetsi [The state of synthetic realities of the programmaticable age: opportunities, prospects and a new challenge to national security]. *CCS-center*. <https://ccs-center.com.ua/?p=82>. [in Ukrainian].
2. A robot wrote this entire article. Are you scared yet, human?. *The Guardian.* <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/sep/08/robot-wrote-this-article-gpt-3>. [in English].
3. Burt, T. (2020). New Steps to Combat Disinformation. <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2020/09/01/disinformation-deepfakes-newsguard-video-authenticator/>. [in English].
4. Deepfake Technology, Market Analysis (2020). <https://marketanalysis.com/deepfake-technology-market-analysis/#:~:text=Emergence%20of%20deepfake%20technologies%20has,government%20and%20media%20market%20segments.&text=Deepfakes%20rely%20on%20artificial%20neural,that%20recognize%20patterns%20in%20data>. [in English].
5. Hsu, T. (2020). An ESPN Commercial Hints at Advertising’s Deepfake Future. <https://www.nytimes.com/2020/04/22/business/media/espn-kenny-mayne-state-farm-commercial.html>. [in English].
6. Kim, Lyons. (2020). An Indian politician used AI to translate his speech into other languages to reach more voters <https://www.theverge.com/2020/2/18/21142782/india-politician-deepfakes-ai-elections>. [in English].
7. Pasquarelli, W. (2019). Towards Synthetic Reality: When DeepFakes meet AR/VR. <https://www.oxfordinsights.com/insights/2019/8/6/towards-synthetic-reality-when-deepfakes-meet-arvr>. [in English].
8. Reisinger, D. (2018). Here’s How Much Cash the Average Player Spends on ‘Fortnite’. <https://fortune.com/2018/06/27/fortnite-average-spending/>. [in English].
9. Sutton, K. Hulu Deepfakes Football Stars’ Faces Onto Body Doubles in New Sellouts Ad. <https://www.adweek.com/tv-video/hulu-deepfakes-football-stars-faces-onto-body-doubles-in-new-sellouts-ad/>. [in English].
10. Valorska, M. Agnieshka (2020). Dipfeik ta dezinformatsiia [Deepfake and misinformation]. <https://www.aup.com.ua/uploads/DEEPFAKES_FNF_AUP_2020.pdf?fbclid=IwAR19haHA3JOUnoXCBBRITD-61VKBkZ4AUJ5XrHUmBTVkRkQqhDJ_MSygdWw>. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.22

Petro Katerynych
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-5967-2368
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukrine

DISTINCTION BETWEEN THE CONCEPTS OF «EDUCATIONAL JOURNALISM» AND «PEDAGOGICAL JOURNALISM» IN MEDIA DISCOURSE

The concept of «educational journalism», its functions and typology remain unexplored in European journalism. A few theoretical studies on this subject do not allow us to define the essence of the phenomenon of «educational journalism» in media discourse to the full extent. However, in both the Ukrainian local and global media space, there are specialized publications that work on the range of problems of education. Therefore, the practical constituent exists, but the lack of theoretical basis does not allow to research extensively the functional features of educational journalism, as well as restrains the development of the industry. The concept of «pedagogical journalism» is somewhat more studied, but often the definitions of «educational journalism» and «pedagogical journalism» are mixed, comprehended as the same, not delimitated. If we approach ad fontes, then pedagogical journalism is focused more on scientific bases, didactics, while educational – on innovative processes and changes, that take place in education nowadays. The problem we address in our study is to distinguish the concepts of «educational journalism» and «pedagogical journalism», which significantly complements the journalistic research concerning this issue.

Keywords: education, journalism, educational journalism, educational mass media, educated journalist, pedagogy, educational changes, educational mythologeme.

Problem formulation. There is often a definition of «pedagogical journalism» in European journalism, which refers to the content that touches on the educational process, pedagogical innovations and the content of education. However, pedagogical journalism, in our opinion, tends to theorize the material, does not simplify the information, but on the contrary – makes it specialized and interesting to a narrow range of professional readers. The authors of pedagogical content are often teachers, experts in the field of education, i.e. people without journalistic education. The preparation of material by a journalist includes a series of activities: from the collection and analysis of information to its simplification and presentation to readers in an accessible form. Instead of this, authors of pedagogical texts frequently use complex terminology and address the text to a narrow range of people. We have researched quite a lot of the theories, that identify «educational journalism» with «pedagogical». Since researchers do not focus on the functions, genre palette and specifics of educational journalism, as well as poorly ground the meaning of pedagogical journalism, we analyze this experience and give our own characteristics of both fields of journalism.

The aim of our study is to track the differences between educational and pedagogical journalism. The aim of the work is corresponded to the set tasks: to analyze the available developments on the topic, to define the concepts of educational and pedagogical journalism, to establish differences between these concepts.

Our research is relevant because before that in European journalism there were no active attempts to ground the differences between educational and pedagogical journalism, the functions of these fields of journalism and their main recipients.

The source base of the research is the scientific developments of researchers G. Perez (definition of educational journalism), T. Denisevych (developments in the field of pedagogical journalism, establishment of its functions and typology of pedagogical content), B. Hamukova (works in which there are the attempts to divide educational and pedagogical journalism), O. Volyk, V. Rozgon (the attempts to define the concept of pedagogical journalism), T. Sutyrina (pedagogical mythologeme, study of the phenomenon of pedagogical journalism), as well as A. Bulygin, V. Leikin and other researchers.

Research results. According to Guillermo Perez, a professor of educational journalism at the University of Seville, «educational journalism is a systematic, socially oriented conceptualization of current information in educational processes, which we call «educational society» or «lifelong education» [1]. In Perez's opinion, it is necessary to divide educational communication, which sets the agenda of an educated journalist, and pedagogical journalism, which includes employees of educational institutions who write on educational topics to dedicated publications.

The differences between educational and pedagogical journalism are much wider. It is worth starting off with the academic definition of the term «education» and «pedagogy». The academic explanatory dictionary of the Ukrainian language gives the following definitions of «education» – «a set of knowledge acquired in the learning process; level, degree of knowledge acquired in the learning process; education (1); upgrading of the level of knowledge; learning / process of digestion of knowledge (2), general level of knowledge / system of educational activities / system of institutions through which these activities are carried out[2]». Pedagogy is defined in the following way: «the science of upbringing, education and training»[3]. In summary, in the definition of «pedagogy» the essential concept of science is established, it is primarily a field of knowledge aimed at revealing the scientific potential of education, that studies the content, forms and methods of education and training. It means that pedagogical developments rather lie in the plane of scientific developments and research activities, while education reveals a hierarchical structure of educational systems and models aimed at studying the processes and educational needs of society.

In our opinion, materials prepared for educational or didactic purposes, aimed at using in highly specialized publications intended for a certain range of specialists, do not have a constituent of «journalism» in the formula of «pedagogical journalism». We recommend to use the definition of «pedagogical material» or «pedagogical journalism» – i.e. created by a specialist (teacher, educator, mentor) a material of popular science or of scientific nature, using specialized vocabulary and technology that disclose the content of education or methodology of an educational field. If we add to the «pedagogical» constituent the «journalism» constituent, this allows a teacher or scholar-educator who creates pedagogical content for educational purposes and places it on a specialized portal without journalistic education and basic knowledge of genres to be called «a journalist».

Pedagogy as a science is primarily engaged in the study of educational processes at the fundamental level, beginning from «studying the choice of human goal of preparation for life, concepts and approaches to knowledge of pedagogical reality, the driving forces of education development, the subject of pedagogy as a science, methods of pedagogical research, etc.»[4] In addition, pedagogy studies the characteristics of the student and the teacher as subjects of pedagogical interaction, and so on.

Education, on the other hand, involves a less in-depth study of the phenomena of formation of concepts and approaches, but concerns the current processes and educational changes in public life, an educated journalist is interested not only in methodology or theory as practical phenomenon of pedagogical concepts, development of educational systems in practice, the level of non-philosophical categories and theoretical bases, but also the practical effects of approaches to the organization of educational systems, management decisions, the factors of regression and progress , innovative decisions and first of all – people around whom the education system concentrates is its core.

Returning to the topic of the existence of the terms «educational» and «pedagogical» journalism in the information environment, it should be noted that there are authors who «propagandize» the introduction of the term «pedagogical journalism» in journalism. Among them – Russian researcher, teacher T. Denisevich. T Denisevych in the manual «Pedagogical Journalism» recounts to the prehistory of pedagogical publications, identifies the ways to train journalists with the active introduction of the course of lectures on the history of pedagogy and the study of modern pedagogical processes, as well as practical classes to create periodicals, identifies the functions of pedagogical journalism, among which – mental, educational, cognitive, educational ...[5]

---

[1] Raigón Pérez de la Concha, G. (1998). El periodismo educativo: objetivos. Ámbitos. *Revista Internacional de Comunicación*, *15*, 172-183.

[2] Академічний словник української мови. *Визначення поняття «освіта»*. <http://sum.in.ua/s/osvita>. (2020, September, 13).

[3] Академічний словник української мови. *Визначення поняття «педагогіка».* <http://sum.in.ua/s/pedaghoghika>. (2020, September, 13).

[4] Портал Студопедія. *Розділи педагогіки.* <https://studopedia.su/8_47018_rozdili-pedagogiki.html>. (2020, September, 13).

[5] Денисович, Т.Е. (2009). *Педагогическая журналистика*. Москва: ФОРУМ.

The analysis of the manual of T. Denisevych gives the awareness of the author's focus rather on the pedagogical aspects and the educational and didactic spectra of formation of educational content. After all, the author defended her dissertation in the field of pedagogical sciences.

T. Denisevych's works are corresponded to some extent to the research of T. Sutyrina, who considers the phenomenon of formation of «pedagogical mythologeme», in which «the canons of description of the existing constitution of things and what has the right to exist are fixed, phenomenologically real and those that influence the state of things, values, purposes, nature, content of the pedagogical process, the behavior of the individual in such a process»[1]. T. Sutyrina «crosses» the concept of «pedagogical mythologeme» and «pedagogical journalism» and derives a hybrid meaning of pedagogical text, which «is determined by current socially significant pedagogical problems and leads to intensive development of pedagogical theory and practice, affects the further development of education as a social institution , saturated with humanistic ideas and values, that forms not only a public opinion but also a pedagogical consciousness, actively influencing them with conceptual or figurative means of expression, their combination, the means of logical and emotional influence».

In fact, the perception of the «pedagogical text» as one that promotes the development of pedagogical theory and practice has more application in pedagogical science than in journalism. From the point of view of media discourse, it should be highlighted the essence of such a mythologeme the wider needs of the audience – the simplification of the text, the introduction of comments and opinions of participants in the educational process, refusal to theorize the significant elements of content. Since the term «mythologeme» has an ambivalent nature (here is both mythological material and the ground for the formation of new material), we consider it rational to use for educational journalism a mythologeme of «educational change». In varying degrees, this mythologeme is present in the cultures of many countries and adapts to modern innovation processes in education. The development of the mythologeme of «educational change» depends on the apperception of educated journalists, and reveals the essence of educational reforms and the integration of educational space into the international educational landscape.

In order to avoid the cognitive dissonance, it is necessary to divide the mythologeme of «pedagogy» and the mythologeme of «educational media», although the first one is the theoretical basis for the second one. Journalists work mainly with the mythologeme of «educational change», while scientists and teachers work with the mythologeme of «pedagogy», although all of them (journalists, scientists and teachers) are the participants in the local and global educational process and interact with the process of educational change. However, certain branches of education (such as vocational education or inclusive education) are rarely the subjects of study of journalists compared to others and are in the cognitive shadow.

According to T. Sutyrina, «pedagogical journalism» is an example of «messianic content» – we can distinguish the following types of pedagogical journalism: preservation (the preservation of the eternal values of humanistic ideas that characterize the education in different periods of its development), prediction (the prediction of humanistic ideas that cannot be involved nowadays, but will be high demanded in the future), agitation (the propagation of pedagogical ideas, influence on public opinion, influence on society to convince the accuracy of a pedagogical or educational policy), propaganda (the extended knowledge of pedagogical ideas, studying ,theories, experience, intended for a specific group of people, such as teachers, students of pedagogical universities, etc.[2]

Russian researcher B. Khamukova notices: «The educational function is that with the help of the pedagogical press the necessary learning environment is created, first of all for those teachers-practitioners who need constant improvement of their skills in connection with the fundamental changes that take place today in the educational sphere».[3] The scientist writes that «many teachers pay great attention to reading the professional press, the pages of which tell about the peculiarities of the organization of the educational process, the updating of pedagogical technologies, etc».[4] It shows once again the orientation of researchers-teachers rather to the pedagogical function of the journalistic text, acquaintance with professional developments and scientific communication on the pages of portals, which T. Denisevych calls «pedagogical

[1] Сутырина, Т.А. (2006). Взаимодействие педагогической публицистики и педагогической мифологемы. *Образование и наука, 4 (40),* 125.
[2] Сутырина, Т.А. (2010). Миссия педагогической публицистики в образовании. *Образование и наука, 3 (71),* 116.
[3] Хамукова, Б.Х. (2013). Функции педагогической публицистики в период модернизации российской системы образования. *Научный вестник ЮИМ, 3,* 93.
[4] Хамукова, Б.Х. (2013). Функции педагогической публицистики в период модернизации российской системы образования. *Научный вестник ЮИМ, 3,* 94.

media». The same conclusion can be reached if we get acquainted with the structure of the functions of pedagogical journalism, which was proposed by B. Khamukova. In particular, in the researcher's opinion, the educational function is that «with the help of the pedagogical press the necessary learning environment is created, especially for those teachers-practitioners who need constant improvement of their skills in connection with the fundamental changes that take place nowadays in education sphere», the educational function «is closely related to the study of important problems of education, provides not only a description of problems that need immediate decision, but also the establishment of educational needs, determining the relationship between the level of education development and society development.» Among the new functions B. Khamukova distinguishes a cognitive one, which is «caused by the need to draw attention to pedagogical innovations, ideas and technologies.» B. Khamukova assimilates this function with diagnostic-prognostic, which aims to predict the sequence of events and innovations in education.

Researcher O. Volyk writes that pedagogical journalism «selects published materials for usage in the educational process», i.e. for educational purposes[1]. The identification of pedagogical and educational spheres, in our opinion, is not the right approach, because, taking the definitions we gave above, using an explanatory dictionary, the pedagogical sphere has broader scientific modifications and rather performs the functions of study, strategy and planning, while the educational one – introduction and management.

In our opinion, V. Rozgon gives the over scientifically adventurous and narrow definition of «pedagogical journalism» as a specific sphere of activity that reflects two important socio-cultural phenomena – pedagogy and journalism.»[2] Firstly, both journalism and pedagogy are quite multicomponent sciences, secondly, it is not quite clear what a «specific field» is, and thirdly, the definition does not throw daylight upon the functional-explanatory constituent of this type of journalism.

Researcher L. Puzyreva notes that the pedagogical press «provides a theoretical comprehension of the problems of pedagogy and accumulated pedagogical experience, the heritage of theorists, looks for the solutions to fundamental problems of education and provides the maximum possible participation in the discussion of theoretical and practical problems of the school of practicing teachers».[3] Consequently, it is more appropriate to talk about pedagogical journalism in the framework of educational journalism. First of all, it will allow to regulate approaches to the definition of concepts, and second, it will avoid quasi-genre transformations that will negatively affect traditional journalistic approaches and genre structure.

A. Bulygin in his work «Pedagogical Journalism: A Theoretical Analysis of the Concept» writes that «the pedagogical press includes the whole complex of newspapers, magazines, periodicals and non-periodical collections, which are entirely or partially devoted to the problems of education, theory and the practice of learning. The main purpose of the pedagogical press is to increase the pedagogical and information culture of teachers, to stimulate the growth of their interest in pedagogical theory and practice, to the point of the development of national education and active participation in the reform processes.» As was stated before, according to A. Bulygin, the so-called «pedagogical journalism» is aimed at «problems, theories and practices». Such theorization and low focusing on practical approaches allow us to draw conclusions on pedagogical journalism as a field of scientific journalism, to which researchers also include medical and environmental fields.

We do not deal with the issue of belonging of pedagogical journalism to the field of science in our study, but it should be noted that the materials of teachers are often overloaded with facts and empirical rating that need to be simplified for the general public. Let us take, for example, the material «The impact of jokes in the network on the psychological health of students», posted on the portal «Osvita.ua» (media about education). First, the title is neither factual nor intriguing (the text contains information that «those who were harassed online are twice a large think about suicide – this information in the title could increase the click-through rate and representativeness of the text), such a title is better fits the criteria of «cliché title» and tends to be scientific. The words «psychological impact» overwhelm us with excessive dryness and reduce our interest in reading material that, if reviewed, is quite interesting and contains statistics that lead to consideration. This is a typical work of a teacher-researcher who has experience in the field and is interested in the subject. But, beginning with the title, and then taking into account the structure of the text, the material

[1] Волик, Е.А. (2018). Медийное освещение образовательного пространства как предпосылка педагогической журналистики. *Казанский педагогический журнал, 5,* 190.

[2] Розгон, В.В. (2012). Соціокультурна та освітня місія педагогічної преси на прикладі журналу „Дошкільне виховання". *Педагогічний дискурс, 11.*

[3] Пузирьова, Л.В. (2012). О феномене русской педагогической журналистики (вторая половина XIX – начало XX вв.). *Проблемы современного образования, 1,* 50.

needs to involve the journalist – he will be able to reduce productively the amount of «extra material», build key theses and compose an attractive title. And furthermore, using the tools of a multimedia journalist, he will be able to create infographics and increase the click-through rate of such content.

We point to the fact that now researchers are considering the technology of professional training of a journalist to work in the educational press, research pedagogical journalism or even consider media products from a pedagogical point of view.

We agree with the researcher N. Bondarenko, who writes that «in general, the range of materials that appear in pedagogical periodicals can be typologized within the following thematic categories: the theory and practice of education, teaching theory, the methods of teaching subjects, the state of educational institutions. , the position of teachers (teachers and educators), pedagogical literature, the history of pedagogy, prominent teachers, the economic state of the educational system, the regulation of teachers, the interaction of school and society… »[1] Namely, it all tends to the concept of «pedagogical journalism» rather than «journalism». As L. Kachalova writes, «the pedagogical approach in journalism actualizes a research approach to the analysis of educational practice.»

In order to track the significant differences between the «pedagogical» and «educational» fields of journalism, let us look at the Table 1:

Table 1

Significant differences between pedagogical and educational journalism. Our own development

Criteria	*Pedagogical journalism*	*Educational journalism*
Education of author	usually pedagogical	usually journalistic
Place of employment	educational institution or scientific institution, government executive bodies	editorial office or freelance
Stylish features	scientific style of speech, sometimes – popular science, rarely – artistic (if it is the development of classes with children), can be official manner	journalistic
Genre features	mostly a scientific article or lecture using special words, references to primary sources, sometimes – epistolary or artistic style	notes, articles, reports, interviews, classic traditional genres with some differences (further in the text they are specified)
Tools for creation the content	mostly textual, sometimes using illustrative content	a wide range of multimedia tools
Platform for material placement	specialized publications and portals or platforms for pedagogical creativity on online educational media	educational publications, specialized or wide-section media and media platforms, social media pages, sometimes blogs
Collection of material	experience, pedagogical developments, implementation of ideas on the basis of scientific interest in various forms, the study of forms of pedagogical control, and also the organization of educational process – in the form of a lesson, game, colloquium…	information processing, analysis, collection of expert opinions, design of analytical material; sometimes – press conferences or briefings; materials based on experience – attending school or communicating with parents, students, teachers
Presumable result	using in the educational process, the exchange of experience, the advanced training and obtaining of new skills, professional response	informing the audience, public response

[1] Бондаренко, Н.И. (2010). *Традиции отечественной педагогической журналистики и их роль в развитии российского образования: на примере журнала «Учитель» – 1861–1918; 1997–2009 гг.*: диссертация кандидата педагогических наук. Москва.

In support of our hypothesis, V. Leikin notes «there is only the lack of educational content in the media, it is necessary to cover the actual topic of education.» To the researcher's mind, the importance of covering the topic of education may exceed the importance of the actual educational content. «Its development also depends on how the media provide information about the educational sphere. If the media do not cover the educational sphere enough and do not focus the public's attention on the problems of modern education, the process of development of this sphere may pass incorrectly or significantly slow down. Today, however, the educational sphere is mostly covered by people who are «thoroughly up» in this point. The authors of articles, the creators of radio or television programs of educational orientation are journalists who understand the pedagogical issues, and often the teachers themselves are the founders of educational media,» – says V. Leikin[1].

In Ukraine, there is an obvious confirmation of this thesis – Honored Worker of Education of Ukraine, the public figure and entrepreneur Zoya Lytvyn, who is the founder of the elite Novopechersk school, and who is also the head of the public association "Osvitoria", which includes the resource of the same name with educational content. Even more, Zoya Lytvyn is the founder of the national award for teachers-innovators «Global Teacher Prize Ukraine»[2]. Zoya Lytvyn was educated on the specialty «School Management», i.e. the educational manager is the founder of the news portal of educational topics. As we can see, this combination is quite successful, as the Osvitoria portal which was analyzed by us in in our dissertation, is one of the most innovative educational media in Ukraine on the Internet.

A. Bulygin remarks that covering and discussing the problems of the education system, the authors of articles – teachers, politicians and cultural figures act as a kind of public experts, forming a certain attitude of readers to these problems[3].

V. Leikin emphasizes the small number of publications on education, which is also one of the problems of modern educational journalism. «This problem, however, depends on many factors. First, there are a few mass media outlets specializing in education. Some media assume an educational function, but do not put it first. Such mass media provide educational content to the society when this content is available, or when the media have time and place for it. Third, a small amount of educational publications may indicate that the pedagogical community could not or did not consider it necessary to establish constant contact with journalists,» – wrote V. Leikin[4] with reference to A. Koptelov[5].

N. Gerasymchuk researches the pedagogical publications of Ukraine. The researcher divides pedagogical journals by content into official, general pedagogical and subject-pedagogical. She divides them by purpose into scientific-methodical and scientific-practical[6]. T. Denisevych names among the main missions of pedagogical publications a socio-cultural one[7].

Closer to our ideas are the opinions of researchers V. Slavina and N. Nazarova where in the study «Educational Journalism: Problems and Prospects» they note that «educational journalism» is a more capacious concept than «pedagogical», which reflects the realities of the current stage of society[8]. The authors write: «educational journalism not only includes a variety of «pedagogical» topics, but also focuses on the functions of journalism in general, as a multifunctional system (reference to the study of E. Prokhorov)[9]. The work of V. Slavina and N. Nazarova shows that «it is more logical to use the term «educational journalism», which includes such typological groups as scientific, pedagogical,

---

[1] Лейкин, В.В. (2020). Образовательная журналистика: проблемы и перспективы. *Global and regional research, 2 (2),* 571.

[2] *Global teacher prize Ukraine.* < https://globalteacherprize.org.ua/>. (2020, September, 13).

[3] Булыгин, А.М. (2013). Педагогическая журналистика: теоретический анализ понятия. *Научный поиск: вестник кафедры педагогики и психологии ФГБОУ ВПО ШГПИ*, *1*, 13-22.

[4] Лейкин, В.В. (2020). Образовательная журналистика: проблемы и перспективы. *Global and regional research, 2 (2),* 572-573.

[5] Коптелов, А.В. (2008). Организация работы муниципальных методических служб... *Тенденции дополнительного профессионально-педагогического образования в контексте современной образовательной политики».* Челябинск, 62-69.

[6] Герасимчук, Н.Г. (2016). Моніторинг сучасних українських педагогічних журналів. *Журналістика*, *15*, 55-68. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/zhur_2016_15_6 />. (2020, September, 13).

[7] Денисович, Т.Е. (2009). *Педагогическая журналистика*. Москва: ФОРУМ.

[8] Славина, В.А., Назарова, Н.Е. (2010). Образовательная журналистика: проблемы и перспективы. *Преподаватель XXI век*, 13-18. <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnaya-zhurnalistika-problemy-i-perspektivy>. (2020, September, 13).

[9] Прохоров, Е.П. (1995). *Введение в теорию журналистики*. Москва.

youth, information and advertising publications, as well as the corporate publications of educational institutions.»[1]

L. Svitich, describing the features of the journalistic profession, draws the parallels with other professions, such as a writer, teacher, scientist.

V. Kikhtan in his dissertation research «Educational content in online media: the history of formation and development trends» defines the educational function of the media, which «does not add up to the previously described educational function; the case in point is the meaningful interaction of the media with the system of knowledge and the projection of the media in the social institute of education and exchange of experience in a single information space»[2]. Such a theory may exist, but it is worth adding the functions of informing and analyzing the educational space. In our opinion, the functions of informing and analyzing the educational space depend on educational triggers.

An educational trigger is an initial event or phenomenon that underlies an information motive for an educated journalist. Such a trigger can be, for example, a minister's speech, changes to the rules of admission to educational institutions or changes in the conduct of External independent evaluation (the exam for admission to higher education in Ukraine, which is taken after high school). Any change is a trigger for the analysis of such educational information and subsequent creation of content on educational topics. The educational function of the media is not only to inform the public about an event or phenomenon, but also to analyze such an event or phenomenon, identify prospects and possible consequences. Accordingly, the educated journalist predicts the development of the educational sphere, determines the riskiness of educational reforms. In terms of clip thinking and technology development, the journalist plays a special role – the information should be simple, visual (using multimedia tools) and at the same time balanced with ideas, architecture of the material and genre specificity.

As a final point, in our study, we have investigated the difference between the definitions of «educational journalism» and «pedagogical journalism». In our opinion, pedagogical journalism tends to theorize the material, does not simplify the information, but on the contrary – makes it specialized and interesting to a narrow range of professional readers. The authors of such materials are teachers, experts in the field of education, i.e. people without journalistic education. Therefore, it is rational, in our opinion, to name the content prepared by specialists for a specialized audience on the topics of education and training, pedagogical journalism. In order the "average citizen" can benefit in the aspect of education, scientific language often needs to be simplified. Educational journalism is designed to promote a better understanding of scientific discoveries by simplifying information about new trends, as well as classifying them socially and politically. Hence, educational journalism primarily means working with information and its processing, i.e. handling data and facts about relevant events in preschool education, secondary education, school organizations and study groups, adult education, universities, educational policy and more.

References:

1. Akademichnyi slovnyk ukrainskoi movy [Academic dictionary of the Ukrainian language]. *Vyznachennia poniattia «osvita»* [Definition of «education»]. <http://sum.in.ua/s/osvita> (2020, September, 13). [in Ukrainian].
2. Akademichnyi slovnyk ukrainskoi movy [Academic dictionary of the Ukrainian language]. *Vyznachennia poniattia «pedahohika»* [Definition of «pedagogy»]. <http://sum.in.ua/s/pedaghoghika> (2020, September, 13). [in Ukrainian].
3. Bondarenko N.I. (2010). Tradicii otechestvennoj pedagogicheskoj zhurnalistiki i ih rol' v razvitii rossijskogo obrazovanija: na primere zhurnala «Uchitel'» – 1861–1918; 1997–2009 gg.: dis. kand. ped. nauk [Traditions of native pedagogical journalism and their role in the development of Russian education: on the example of the magazine «Teacher» – 1861-1918; 1997–2009: Candidate of Pedagogical Sciences thesis]. Moscow. [in Russian].
4. Bulygin, A.M. (2013). Pedagogicheskaja zhurnalistika: teoreticheskij analiz ponjatija [Pedagogical journalism: a theoretical analysis of the concept]. *Nauchnyj poisk: vestnik kafedry pedagogiki i psihologii FGBOU VPO ShGPI* [Scientific search: the bulletin of the Department of Pedagogy and Psychology], *no. 1*, 13-22. [in Russian].
5. Denisovich, T.E. (2009). *Pedagogicheskaja zhurnalistika* [Pedagogical journalism]. Moscow: FORUM. [in Russian].

[1] Славина, В.А., Назарова, Н.Е. (2010). Образовательная журналистика: проблемы и перспективы. *Преподаватель XXI век*, 13-18.<https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnaya-zhurnalistika-problemy-i-perspektivy>. (2020, September, 13).

[2] Кихтан, В.В. (2011). *Образовательный контент в интернет-медиа: история становления и тенденции развития:* автореферат диссертации доктора филоологичесих наук. Москва. <https://www.dissercat.com/content/obrazovatelnyi-kontent-v-internet-mediaistoriya-stanovleniya-i-tendentsii-razvitiya>. (2020, September, 13).

6. *Global teacher prize Ukraine.* <https://globalteacherprize.org.ua/> (2020, September, 13). [in Ukrainian].
7. Hamukova, B.H. (2013). Funkcii pedagogicheskoj publicistiki v period modernizacii rossijskoj sistemy obrazovanija. [Functions of pedagogical journalism in the period of modernization of the Russian education system]. *Nauchnyj vestnik JuIM* [Scientific Bulletin of UIM], *no. 3*, 93-94. [in Russian].
8. Herasymchuk, N.H. (2016). Monitorynh suchasnykh ukrainskykh pedahohichnykh zhurnaliv. [Monitoring of Ukrainian pedagogical magazines] *Zhurnalistyka* [Journalism], *no. 15*, 55-68. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/zhur_2016_15_6 />. (2020, September, 13). [in Ukrainian].
9. Kihtan, V.V. (2011). Obrazovatel'nyj kontent v internet-media: istorija stanovlenija i tendencii razvitija. [Educational content in Internet media: history and development trends]: thesis abstract of doctor of philological sciences]. Moscow. <https://www.dissercat.com/content/obrazovatelnyi-kontent-v-internet-mediaistoriya-stanovleniya-i-tendentsii-razvitiya>. (2020, September, 13). [in Russian].
10. Koptelov, A.V. (2008). Organizacija raboty municipal'nyh metodicheskih sluzhb [The organization of work of municipal methodical services]. *Tendencii dopolnitel'nogo professional'no-pedagogicheskogo obrazovanija v kontekste sovremennoj obrazovatel'noj politiki»* [The organization of work of municipal methodical services ... [Th. Russian. conf. «Trends of additional vocational education in the context of modern educational policy.»]. Cheliabinsk, 62-69. [in Russian].
11. Lejkin, V.V. (2020). Obrazovatel'naja zhurnalistika: problemy i perspektivy. [Educational journalism: problems and prospects]. *Global and regional research, no. 2 (2),* 571-573. [in Russian].
12. Portal Studopediia [Portal Studopediia]. *Rozdily pedahohiky* [Sections of pedagogy]. <https://studopedia.su/8_47018_rozdili-pedagogiki.html>. (2020, September, 13). [in Ukrainian].
13. Prohorov, E.P. (1995). Vvedenie v teoriju zhurnalistiki [Introduction to the theory of journalism]. Mosow. [in Russian].
14. Puzir'ova, L.V. (2012). O fenomene russkoj pedagogicheskoj zhurnalistiki (vtoraja polovina XIX – nachalo XX vv.). [About the phenomenon of Russian pedagogical journalism (second half of the XIX – beginning of the XX centuries]. *Problemy sovremennogo obrazovanija* [Problems of modern education], *no. 1*, 50. [in Russian].
15. Raigón Pérez de la Concha, G. (1998). El periodismo educativo: objetivos. Ámbitos [Educational journalism: objectives. Areas.] *Revista Internacional de Comunicación* [International Journal of Communication], *no. 15*, 172-183. [in Spanish].
16. Rozghon, V.V. (2012). Sotsiokulturna ta osvitnia misiia pedahohichnoi presy na prykladi zhurnalu „Doshkilne vykhovannia" [Socio-cultural and educational mission of the pedagogical press on the example of the magazine «Preschool education»]. *Pedahohichnyi dyskur* [Pedagogical discourse], 11. [in Ukrainian].
17. Slavina, V.A., Nazarova, N.E. (2010). Obrazovatel'naja zhurnalistika: problemy i perspektivy. [Educational journalism: problems and perspectives.] *Prepodavatel' XXI vek* [21st century teacher], 13-18. <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnaya-zhurnalistika-problemy-i-perspektivy> (2020, September, 13). [in Russian].
18. Sutyrina, T.A. (2006). Vzaimodejstvie pedagogicheskoj publicistiki i pedagogicheskoj mifologemy [Interaction of pedagogical journalism and pedagogical mythologeme.] *Obrazovanie i nauka* [Education and Science], *no. 4 (40),* 125. [in Russian].
19. Sutyrina, T.A. (2010). Missija pedagogicheskoj publicistiki v obrazovanii [The mission of pedagogical journalism in education]. *Obrazovanie i nauka* [Education and Science], *no. 3 (71),* 116. [in Russian].
20. Volik, E.A. (2018). Medijnoe osveshhenie obrazovatel'nogo prostranstva kak predpocylka pedagogicheskoj zhurnalistiki [Media coverage of the educational space as a premise for pedagogical journalism]. *Kazanskij pedagogicheskij zhurnal* [Kazan Pedagogical Journal], *no. 5*, 190. [in Russian].

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.23

Oleksandr Misiats, Attorney at law
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-7035-884X
Khmelnytskyi University of Management and Law;
Luchkovskyy & partners law firm, Ukraine

THE «BENEFIT OF THE FAMILY» CRITERIA IN CONTRACT RELATIONS

Олександр Місяць, адвокат
Хмельницький університет управління та права;
Адвокатське об'єднання «Лучковський і партнери», Україна

КРИТЕРІЙ «ІНТЕРЕС СІМ'Ї» В ДОГОВІРНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

This article is exploring the concept of "benefit of the family", which finds itself mainly in the system in contract law: substantiated the inability to form its definition and features, determined its place and summed up its value in the legal system. The author notes in which cases the concept under study acquires legal meaning, and in which it has only a declarative meaning, why it remains an evaluative category. Particular attention is paid to difficulty of proving the presence of "benefit of the family" in individual contracts on the basis of the case law. The importance of "benefit of the family" in contract law and its complexity of proof is described on the basis of the case law and legislation analysis.

Keywords: benefit of the family, contract relations of the spouses, contract for the benefit of the family, obligations of the spouses, property of the spouses.

Як відомо, передумовою виникнення будь-яких правовідносин є інтереси, які в подальшому або залишаються поза межами правового врегулювання, або знаходять своє юридичне закріплення. Другі, в свою чергу, знаходять своє відображення в правах та обов'язках сторін, які, становлять зміст правовідносин. Ще Г.Ф. Шерненевич об'єктом права назвав «все те, що може бути засобом реалізації інтересу»[1].

У сімейному праві, з огляду на велику кількість оціночних понять, довірительний характер відносин, відсутності їх фіксації юридично, саме з'ясування інтересів учасників таких відносин заслуговує особливої уваги для встановлення реального змісту правовідносин. Не дивно, що поняття «інтерес» в даній галузі права нерозривно пов'язане з кінцевим бенефіціаром такого інтересу,- первинним та основним осередком суспільства,- сім'єю.

Поняття «інтересу сім'ї» залишається недослідженим як сімейно-правова категорія. Потребує більш детального з'ясування сімейно-правова специцифіка інтересу, яка знаходить свій вияв переважно в правочинах щодо розпорядження або набуття майна обмеженим колом суб'єктів. Дискутивною залишається доцільність надання чіткого визначення досліджуванного поняття, його ознак, а також подальшого законодавчого закріплення.

Окремі аспекти питань, що досліджуються в даній статті стали предметом наукових пошуків вчених О.С. Простибоженка, М.М. Дякович, І.В. Жилінкової, І.В. Венедіктової. Сутність поняття «інтересу сім'ї» потребує більш комплексного дослідження, є актуальним й має важливе теоретичне та практичне значення.

Метою даної статті є виявлення змісту поняття «інтересу сім'ї» та його місця в системі права, його юридичного значення й практичної цінності.

[1] Шершеневич, Г.Ф. (2001). *Курс гражданского права:* учебник. Тула: Автограф, 127.

В Сімейному кодексі України[1] поняття «інтереси сім'ї» неодноразово згадується в контексті врегулювання майнових інтересів членів сім'ї.

Так, якщо одним із подружжя укладено договір в інтересах сім'ї, то гроші, інше майно, в тому числі гонорар, виграш, які були одержані за цим договором, є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя (ч. 3 ст. 61). Договір, укладений одним із подружжя в інтересах сім'ї, створює обов'язки для другого з подружжя, якщо майно, одержане за договором, використане в інтересах сім'ї (ч. 4 ст. 65). Стягнення може бути накладено на майно, яке є спільною сумісною власністю подружжя, якщо судом встановлено, що договір був укладений одним із подружжя в інтересах сім'ї і те, що було одержане за договором, використано на її потреби (ч.2 ст.73). Також, інтерес сім'ї має враховуватись при здійснення дружиною, чоловіком права особистої приватної власності. (ст.59 СК).

Але, що саме складає поняття «інтерес сім'ї» та як воно виражається? В яких випадках воно набуває юридичного сенсу, а в яких лише носить лише декларативний зміст? Чому воно залишається оціночною категорією та яке його значення?

Виходячи з аналізу згаданих норм СК України, поняття «інтересу сім'ї» використовується в договорах для означення наступних умов (в більшості випадків пов'язаних між собою):

1. Застосування імперативної вказівки віднесення майна до спільної сумісної власності.
2. Віднесення обов'язків одного з подружжя за договором до спільних обов'язків подружжя.
3. Звернення стягнення на майно, що перебуває в спільній сумісній власності.

Залежно від того, укладені договори в інтересах сім'ї чи ні, а також від використання майна в інтересах сім'ї можна говорити про правовий режим спільності або роздільності майна подружжя (зокрема, речей та боргових зобов'язань) за договорами та звернення стягнення на нього.

Іншу правову природу має досліджуваний критерій тоді, коли законодавець вказує, що інтерес сім'ї має враховуватись при здійсненні дружиною, чоловіком права особистої приватної власності (зміст статті 59 СК). Відповідно до частини першої цієї статті, той із подружжя, хто є власником майна, визначає режим володіння та користування ним з урахуванням інтересів сім'ї, насамперед дітей. Згідно з частиною другою, при розпорядженні своїм майном дружина, чоловік зобов'язані враховувати інтереси дитини, інших членів сім'ї, які відповідно до закону мають право користування ним.

В такому випадку інтереси сім'ї розглядаються ширше, порівняно з «договірним» використанням цього критерію, оскільки в розумінні даної статті складають також інтереси дітей та інших членів сім'ї, тоді як в першому випадку коло суб'єктів є значно вужчим (що буде предметом подальшого дослідження).

Вказівка на врахування інтересів сім'ї має характер рекомендації, оскільки закон не конкретизує яким саме чином мають враховуватися інтереси дитини та інших членів сім'ї, як і юридичну відповідальність за «неврахування» інтересу сім'ї. Договір не можна визнати недійсним з підстав такого «неврахування».

Інтерес сім'ї в даному разі тотожний з загальному поняттю «інтерес» як міра задоволення чиїх-небудь потреб[2], інтереси сім'ї як сукупність інтересів всіх її членів[3].

Отже, щодо здійснення права особистої приватної власності інтерес сім'ї має факультативне значення, оскільки не відіграє юридичної ролі.

Повертаючись до договірних конструкцій, слід відмітити, що укладення договорів учасниками сімейних відносин, як зазначає М.І. Брагінський, є однією з форм вираження їх інтересів та засобом їх реалізації[4]. Д. І. Мейєр вважав, що договір являє собою домовленість двох або декількох осіб, яка породжує право на чужу дію, яка має майновий інтерес[5]. В.І. Венедіктова розглядає договір як практично ідеальну форму активності учасників цивільного обігу, як форму задоволення їх охоронюваних законом інтересів[6].

---

[1] *Сімейний кодекс України 2002* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (2020, вересень, 24).

[2] Словник української мови: в 11 томах (1973). *Том 4*, 37. <http://sum.in.ua/p/4/37/2>. (2020, вересень, 24).

[3] Дякович, М.М. (2014). Поняття інтересу в сім'ї та у сімейних відносинах: цивільно-правовий аспект. *Право і громадянське суспільство*. <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-8-2014/item/182-ponyattya-interesu-v-sim-yi-ta-u-simeynykh-vidnosynakh-tsyvilno-pravovyy-aspekt-diakovych-m-m>. (2020, вересень, 24).

[4] Брагинский, М.И. (1998). *Договорное право: Общие положения*. Москва: Статут, 682.

[5] Мейер, Д.И. (1997). *Русское гражданское право (по исправленному и дополненному 8-му изд. 1902 г.)*. Москва: Статут, часть 2, 455.

[6] Венедіктова, І.В. (2012). Способи захисту охоронюваних законом інтересів у договірних правовідносинах. *Правовий вісник Української академії банківської справи*, *2*, 61.

Коли ми говоримо, що «інтереси сім'ї» мають юридичне значення, ми говоримо про договір в інтересах сім'ї. Відкритим залишається питання яке місце займає такий договір в системі договірного права і чи можна назвати його сімейним договором.

Словосполучення «договір, укладений в інтересах сім'ї», може означати будь-який договір з точку зору його традиційної типової належності. Це може бути договір купівлі-продажу (договори про передання майна у власність), договір найму житла (договори про передання майна у користування), договір позики або банківсткого кредиту (договори про надання послуг) тощо. Що ж до основної ознаки – «укладеність» договору в інтересах сім'ї, то вона не є очевидною і має встановлюватися залежно від усіх обставин справи. Тому один і той самий договір може бути визнаний «сімейним» або «позасімейним»[1].

Те ж саме і з приводу використання коштів. Наприклад, чи витрачено в інтересах сім'ї кошти на оплату лікування одного з подружжя? Як справедливо зазначив К.І. Манаєв, борги, витрачені одним з подружжя для задоволення своїх потреб так чи інакше зачіпають їх спільні потреби,[2] тому такі витрачені кошти мають вважатись витраченими в інтересах сім'ї.

Особливості укладення такого типу договорів полягають у тому, що укладений особою договір зазвичай має додаткові, спеціалізовані правила, розраховані виключно на учасників сімейних відносин. Наприклад, тут потрібна згода другого з подружжя або іншого співвласника на укладення договору; договір спричиняє правові наслідки не лише для особи, яка брала в ньому безпосередню участь, а й інших «пов'язаних» із нею членів сім'ї; відповідальність за договором може виникати не лише для учасника договору, а й для іншої особи, що має відповідний сімейний сатус. У цивільно-правових договорах такі «ускладнення» також можуть існувати, проте вони не є типовими[3].

Дослідивши питання класифікації договорів в сімейному праві, які стали предметом наукового дослідження В.К. Антошкіної[4], С.Я. Фурси[5], окремі сімейно-правові договори були предметом наукових досліджень вчених-процесуалістів Т.С. Андрущенко[6], О.О. Дерій[7] та ін., можна дійти висновку, що «договір і інтересах сім'ї» не належить до сімейно-правових договорів.

Сімейні договори, як підстави виникнення зобов'язань, можна класифікувати за характером регульованих відносин на договори майнового характеру між учасниками сімейних відносин, які, в свою чергу, діляться на угоди, укладені між подружжям (шлюбний договір, договір про розподіл подружнього майна), а також аліментні угоди (між подружжям, батьками і дітьми, іншими членами сім'ї) і угоди про участь у додаткових витратах між батьками і дітьми – повнолітніми і неповнолітніми у разі, коли вони мають місце під час перебування у шлюбі, оскільки, якщо один із подружжя не працює, зарплата іншого є їх спільною сумісною власністю; угоди, укладені з метою застосування репродуктивних технологій, у частині оплати (сурогатне материнство).[8]

На нашу думку, «договір в інтересах сім'ї» не слід відносити до сімейно-правових договорів, оскільки він має лише сімейно-правову ознаку, яка може бути надана або не надана будь-якому цивільно-правовому договору, стороною якого є один з подружжя, залежно від наявності або відсутності критерію «інтересу сім'ї» як мети договору при його укладенні чи використанні майна за таким договором.

Відмежувати даний вид договорів від суто сімейних можна також тому, що коло таких договорів обмежене, оскільки в ст.9 СК України мова йде про договори, регулюючі виключно сімейні

---

[1] Жилінкова, І.В. (2011). Особливості законодавчих конструкцій сімейно-правових договорів. *Вісник Академії правових наук України*, *1*, 85-94.

[2] Манаев, К.И. (1971). *К вопросу об ответственности супругов по долгам, возникшим во время брака.* Москва: Юридическая литература, 35.

[3] Жилінкова, І.В. (2011). Особливості законодавчих конструкцій сімейно-правових договорів. *Вісник Академії правових наук України*, *1*, 85-94.

[4] Антошкіна, В.К. (2008). *Договірне регулювання відносин подружжя*. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток Лтд, 176.

[5] Фурса, С.Я. (2009). *Шлюбний договір. Договірне право: Навчальний посібник*. Київ: Юрінком Інтер, 228.

[6] Андрущенко, Т.С. (2012). Аліментний договір як ефективний спосіб виконання зобов'язання щодо утримання. *Новітні технології у науковій діяльності і навчальному процесі:* тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених: в 2 т. (м. Чернігів, 19 квітня 2012 р.). Т. 2: Гуманітарні науки. Чернігів, 149-153.

[7] Дерій, О.О. (2014). *Аліментні зобов'язання у цивілістичному процесі:* автореферат дисертації канд. юрид. наук. Київ.

[8] Мельниченко О.В. (2015). *Поділ майна подружжя за законодавством України та країн Європейського Союзу:* автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ.

відносини (шлюбний договір; договір подружжя про порядок користування житловим приміщенням; договір між батьками про сплату аліментів на дитину та ін.)[1]. Крім того, предметом його регулювання є цивільні, а не сімейні правовідносини.

Розглянемо суб'єктний склад договору в інтересах сім'ї та випадків використання майна в інтересах сім'ї.

В науковій думці панує твердження про те, що сама сім'я не є суб'єктом сімейних правовідносин. Суб'єктами як елементами сімейних правовідносин, які піддаються регулюванню нормами ЦК України, можуть бути відповідно лише подружжя та інші члени сім'ї.[2] Таким чином доцільно було б говорити про договір в інтересах подружжя або договір в інтересах інших членів сім'ї. Однак, зміст статтей 61, 65, 73 СК України дає підстави стверджувати, що сфера застосування юридичної конструкції «договору в інтересах сім'ї» обмежується випадками розпорядження спільними речами чи спільними майновими правами подружжя, що здійснене одним із подружжя без згоди іншого[3]. Тому для цілей зазначених статтей суб'єктом таких договорів є не сім'я і не всі її члени в загальноприйнятому розумінні. Інтереси інших членів сім'ї не вважатимуться інтересами сім'ї, оскільки навіть при задоволенні їхніх потреб одним з подружжя, інший з подружжя має змогу довести те, що інтереси сім'ї були зовсім іншими. На нашу думку, в даному випадку поняття «інтереси сім'ї» слід тлумачити як наявність узгодження дій одного з подружжя з волею іншого з подружжя.

В наслідок доведення наявності інтересу сім'ї у таких правовідносинах майно, одержане одним з подружжя за договором, та зобов'язання, які виникають у зв'язку з таким договором, будуть спільними для подружжя. При цьому в такий спосіб передусім здійснюється захист прав набувача майна подружжя за договором, укладеним лише одним із них. Є всі підстави стверджувати, що законодавець свідомо розмістив аналізовану норму в ст. 65 СК України з тією метою, щоб надати набувачу спільного майна подружжя за договором, укладеним одним з подружжя в інтересах сім'ї, додатковий спосіб захисту. Зміст такого способу полягає в тому, що у разі оспорювання другим з подружжя такого договору з посиланням на відсутність його згоди, передусім письмової, набувач може довести в суді, що другий з подружжя схвалив цей договір своїми діями. Враховуючи зазначене, встановити дійсну мету законодавця при формулюванні зазначеної норми видається не так просто[4].

У правовій доктрині європейських держав правовідносини між подружжям щодо укладення одним з них (без згоди іншого) правочинів з третіми особами зазвичай визнають відносинами представництва, але в Україні таке правовідношення представництвом вважатись не буде, оскільки відповідно до положень ч. 2 ст. 237 ЦК України не є представником особа, яка хоч і діє в чужих інтересах, але від власного імені; ч. 3 ст. 238 ЦК України зазначає, що представник не може вчиняти правочин від імені особи, яку він представляє, у своїх інтересах[5].

Детально дослідивши юридичну конструкцію «договору в інтересах сім'ї» в сімейному законодавстві держав-членів ЄС, О.С. Простибоженко зазначив, що сімейне законодавство європейських держав, в якому передбачено виникнення зобов'язань в обох із подружжя на підставі правочинів, вчинених лише одним з них, чітко закріплює сферу застосування таких правочинів. Насамперед це правочини щодо повсякденних витрат на ведення домашнього господарства та виховання дітей, що характерно для абсолютної більшості європейських держав. Крім того, це також можуть бути правочини щодо звичайного управління майном подружжя (як спільним, так і особистим), поточних потреб подружжя, а також зобов'язання, пов'язані з професійною діяльністю кожного з подружжя. При цьому якщо в першому випадку відповідальність подружжя зазвичай є

[1] Ахмач, Г.М. (2009). Принцип свободи договору в цивільних та сімейних правовідносинах. *Держава і право: de lege praeterita, instante, futura*: тези міжнар. наук.-практ. конф. (27-28 листопада 2009 р.). Миколаїв: Іліон, 199-200.

[2] Жилинкова, И.В. (2000). *Правовой режим имущества членов семьи.* Харьков: Ксилон, 48; Шевченко, Я.Н. (1986). *Совершенствование законодательства о семье (Теоретические проблемы соотношения гражданского и семейного законодательства)*. Киев: Наук. думка, 6; Ватрас, В.А. (2007). Про правосуб'єктність сім'ї. *Університетські наукові записки, 4,* 152; Нєкрасова, О.В. (2008). *Застосування цивільного законодавства до сімейних відносин*: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Київ.

[3] Простибоженко, О.С. (2015). Юридична конструкція "договору в інтересах сім'ї" у майнових правовідносинах подружжя: спроба концептуального осмислення. *Часопис Київського університету права, 3,* 212-216.

[4] Простибоженко, О.С. (2015). Юридична конструкція "договору в інтересах сім'ї" у майнових правовідносинах подружжя: спроба концептуального осмислення. *Часопис Київського університету права, 3,* 212-216.

[5] Надьон, В.В. (2016). Обов'язки подружжя, що виникають з приводу спільної сумісної власності. *Проблеми законності, 132,* 46-55.

солідарною, то в другому вона обмежується спільним майном подружжя і, відповідно, часткою того з подружжя, хто не є безпосередньою стороною у зобов'язанні[1]. На нашу думку, порівняно з національним законодавством, за законодавством ЄС дещо звужено можливість виникнення зобов'язань в обох із подружжя на підставі правочинів, вчинених лише одним з них.

На практиці доведення інтересу сім'ї при укладенні договору та використанні майна має вирішальне значення для покладення обов'язків за договором на другого з подружжя і нівелює надання чи ненадання згоди на укладення такого договору іншим з подружжя[2].

Так, під час розгляду судами справ про поділ майна подружжя, не поодинокими є випадки, коли однією із сторін такого спору заявляються до поділу не тільки активи (нерухоме майно, грошові кошти тощо), але і пасиви (борги) подружжя набутті під час спільного проживання. Досить часто, на підтвердження існування такого боргу одна із сторін надає суду боргову розписку про отримання такою стороною від третьої особи позики під час шлюбу. В подальшому, така ситуація може використовуватись заінтересованою стороною спору для збільшення своєї частки в спільному майні подружжя. Тлумачення ч.4 ст.65 Сімейного кодексу України свідчить, що той з подружжя, хто не брав безпосередньо участі в укладенні договору, стає зобов'язаною стороною (боржником), за наявності двох умов: 1) договір укладено другим із подружжя в інтересах сім'ї; 2) майно, одержане за договором, використане в інтересах сім'ї. Тільки поєднання вказаних умов дозволяє кваліфікувати другого з подружжя як зобов'язану особу (боржника). Тобто на рівні закону закріплено об'єктивний підхід, оскільки він не пов'язує виникнення обов'язку другого з подружжя з фактом надання ним згоди на вчинення правочину. Навіть якщо другий з подружжя не знав про укладення договору, він уважатиметься зобов'язаною особою, якщо об'єктивно цей договір було укладено в інтересах сім'ї та одержане майно було використано в інтересах сім'ї. Такий підхід передусім спрямований на забезпечення інтересів кредиторів. Той з подружжя, хто не був учасником договору, не може посилатися на відсутність своєї згоди, якщо договір було укладено в інтересах сім'ї[3], [4], [5].

Таким чином, для того щоб покласти на другого з подружжя частину боргових зобов'язань необхідно довести той факт, що така позика бралась за згодою другого з подружжя та/або договір про отримання позики укладено другим із подружжя в інтересах сім'ї і відповідні кошти використані в інтересах сім'ї. Фактично ВС поширює презумпцію згоди майна подружжя на випадки коли така згода все-таки вимагається в силу імперативних приписів ч.2 ст.65, чим встановив перевагу використання майна в інтересах сім'ї над обов'язковою згодою другого з подружжя.

Відтак, навіть якщо цінне майно, набуте на підставі договору який виходить за межі дрібного побутового, використане в інтересах сім'ї, то письмова згода іншого з подружжя не вимагається.

На практиці доведення наявності інтересів сім'ї є проблематичним, оскільки доведення укладення договору або використання майна в інтересах сім'ї, часто покладається на кредитора при захисті своїх прав як позивача до подружжя як солідарних боржників, що на практиці є проблематичним, оскільки подружжя може заперечувати цей факт, а кредитор не має змоги його довести[6], що, з рештою, не є новим[7].

---

[1] Простибоженко, О.С. (2016). Юридична конструкція "договору в інтересах сім'ї" у майнових правовідносинах подружжя: досвід європейських держав і перспективи гармонізації національного законодавства, *Часопис Київського університету права, 1*, 190-195.

[2] *Постанова Верховного Суду у справі № 639/7335/15-ц від 03 травня 2018 року* (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73896622> (2020, вересень, 24).

[3] *Постанова Верховного Суду у справі № 381/4434/17 від 10 квітня 2019 року* (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81203005> (2020, вересень, 24).

[4] *Постанова Верховного Суду у справі № 638/20603/16 від 28 серпня 2019 року* (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83925680> (2020, вересень, 24).

[5] *Постанова Верховного Суду у справі № 263/14258/17 від 11 вересня 2019 року* (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84449388> (2020, вересень, 24).

[6] Постанова Верховного Суду у справі № 569/7631/15-ц від 18 листопада 2019 року (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85743436> (2020, вересень, 24); Постанова Верховного Суду у справі № 454/3381/14-ц від 11 листопада 2019 року (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85678374> (2020, вересень, 24); Постанова Верховного Суду у справі № 211/591/18 від 20 листопада 2019 року (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85966492> (2020, вересень, 24); Постанова Верховного Суду у справі № 464/6857/15-ц від 06 листопада 2019 року (Верховний Суд України). <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85614434> (2020, вересень, 24).

[7] Постанова Верховного Суду України у справі № 6-163цс12 від 20 лютого 2013 року (Верховний Суд України). <https://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/A7D035DA6D5A8174C2257B7C001F3329?OpenDocument&Highlight=0,6-163%F6%F112&> (2020, вересень, 24).

Також, проблема доказування може виникати між подружжям. Наприклад, якщо внаслідок набуття одним з подружжя грошових коштів за договором такі кошти витрачались на побутові потреби подружжя (придбання одягу та продуктів для себе, їх дітей, або навіть придбання нерухомого майна їх дітям, що беззаперечно є використанням грошей, в інтересах сім'ї), а потім, після розірвання шлюбу, неможливо довести факт використання грошей в інтересах сім'ї, то обов'язки за договором буде виконувати лише той з подружжя, хто був стороною договору.

Отже, безумовно, довести наявність інтересу сім'ї при використання грошових коштів та іншого майна в інтересах сім'ї на момент використання таких коштів, після розірвання шлюбу проблематично й на практиці досить часто неможливо.

На нашу думку, в таких ситуаціях доказування ускладнюється тим, що з'ясуванню підлягає також причинно-наслідковий зв'язок, для існування якого необхідна наявність того, що по-перше договір укладений в інтересах сім'ї й, по-друге, майно набуте саме за саме цим договором використане в інтересах сім'ї.

При цьому, наявність другої умови на практиці особливо важко встановити коли предметом зобов'язання за договором гроші чи речі, які визначені родовими ознаками і часто грунтується на припущеннях. Наприклад, один з подружжя уклав договір позики або інший договір про набуття речі визначеної родовими ознаками і за рахунок операції з таким майном набув предмети домашнього вжитку, нерухоме майно, оплатив комунальні послуги тощо. Навіть якщо це майно було використане в інтересах сім'ї то встановити причинно-наслідковий зв'язок проблематично.

Складно однозначно дати відповідь в ситуаціях поділу обов'язків, коли мова йде про зобов'язання за договором, яке є неподільним, тобто коли об'єктом зобов'язання за договором є передача індивідуально визначеної речі або надання послуги, що за умовами договору в силу її характеру має бути надана особисто (н-д, результат послуг адвоката, художника, науковця).

Хоча навіть коли ми говоримо про порядок поділу більш визначеного майна за даною категорією договорів, наприклад, отримання самого гонорару у вигляді грошей, також виникають питання, пов'язані з набуттям майна за договором в інтересах сім'ї. В ч. 3 ст. 61 СК України окрім виграшу згадується також гонорар, одержаний одним з подружжя за договором, укладеним в інтересах сім'ї. Якщо гонорар розглядається в якості різновиду оплати за роботу, здійснену адвокатом, то режим такого майна визначається в ч. 2 ст.61, в якій йдеться про заробітну плату та інші доходи, одержані одним із подружжя. Якщо ж гонорар розглядається як премія за особисті заслуги адвоката, то треба керуватися ч. 3 ст. 57 СК України, яка визначає види роздільного майна подружжя[1]. Відтак, складно говорити і про можливість створення таким договором обов'язків для іншого з подружжя, тому що в першому випадку ми припускаємо її наявність, а в другому – виключаємо, оскільки роздільне майно не випливає з договорів в інтересах сім'ї. Інтереси сім'ї при викоританні майна, як ми вже зазначачали, мають факультативне значення в другому випадку, оскільки відповідно до ст.59 СК, законодавець лише рекомендує їх враховувати власнику при здійсненні особистої приватної власності.

На наше переконання, критерій «інтересу сім'ї» виражає перш за все внутрішню волю одного з подружжя як мету укладення договору та використання майна, а визначається як правило постфактум за наявністю зовнішніх ознак, доказів. При цьому, у випадку несхвалення договору другим з подружжя і непідтвердження наявності доказами внутрішня воля одного з подружжя не спричинить виникнення «інтересу сім'ї» і тоді мова йтиме про інтереси лише того з подружжя, хто був стороною договору.

Слід погодитись з думкою Смоліної Л.А., що можливість тлумачення даного поняття є занадто широкою, а визначення йому може надати лише суд в кожній конкретній справі[2]. Відтак, сформувати універсальні ознаки не вбачаємо за доцільне, адже в кожному випадку залежно від різних чинників, внутрішня воля подружжя може бути відхилятись від універсального визначення.

Резюмуючи описане вище, можемо стверджувати, що значення критерію «інтерес сім'ї» полягає в наступному.

Його наявність надає цивільно-правовим договорам сімейно-правової ознаки у вигляді зміни обсягу обов'язків сторони за договором, імперативного покладення таких обов'язків на іншу сторону як на солідарного боржника (без включення другого з подружжя до сторін договору), не властивої для цивільних правовідносин.

[1] Багач, Е.М., Білоусов, Ю.В. (2010). *Сімейний кодекс України: Науково-практичний коментар*. Київ: Ліга, 577.
[2] Смолина, Л.А. (2006). *Правовое регулирование отношений супругов и бывших супругов:* дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск.

Доведення наявності інтересу сім'ї при укладенні договору та використанні майна має вищу силу порівняно зі згодою другого з подружжя.

Доведення його наявності при укладенні договору є самостійною підставою для віднесення набутого за договором майна до спільної сумісної власності.

Доведення його наявності при укладенні договору і використанні майна є підставою для покладення обов'язків за договором на другого з подружжя і як наслідок набуття другим з подружжя статусу боржника або обох з подружжя як солідарних боржників у зобов'язанні (множинність боржників на стороні подружжя у зобов'язанні).

Водночас, даний критерій має факультативне значення при здійсненні одним з подружжя права особистої приватної власності.

References:

1. Shershenevich, G.F. (2001). *Kurs grazhdanskogo prava*: uchebnik [The civil law course]. Tula: Avtograf. [in Russian].
2. *Simeinyi kodeks Ukrainy 2002* [Family Code of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (2020, September, 24). [in Ukrainian].
3. *Slovnyk ukrainskoi movy* (1973), [The Ukrainian language dictionary]. <http://sum.in.ua/p/4/37/2>. (2020, September, 24). [in Ukrainian].
4. Diakovych, M.M. (2014). Poniattia interesu v simi ta u simeinykh vidnosynakh: tsyvilno-pravovyi aspekt [The concept of the interest in the family and in the family relations: civil law aspect]. *Pravo i hromadianske suspilstvo* [Law and civil society]. <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-8-2014/item/182-ponyattya-interesu-v-sim-yi-ta-u-simeynykh-vidnosynakh-tsyvilno-pravovyy-aspekt-diakovych-m-m>. (2020, September, 24). [in Ukrainian].
5. Braginskij, M.I. (1998). *Dogovornoe pravo: Obshhie polozhenija* [Contract law: General provisions]. Moscow: Statut. [in Russian].
6. Mejer, D.I. (1997). *Russkoe grazhdanskoe pravo* [Russian civil law]. Moscow: Statut. [in Russian].
7. Venediktova, I.V. (2012). Sposoby zakhystu okhoroniuvanykh zakonom interesiv u dohovirnykh pravovidnosynakh [The ways to defend law-protected interests in contract legal relations] *Pravovyi visnyk Ukrainskoi akademii bankivskoi spravy* [Legal Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking], *no. 2,* 61. [in Ukrainian].
8. Zhylinkova, I. V. (2011). Osoblyvosti zakonodavchykh konstruktsii simeino-pravovykh dohovoriv [The features of legislative constructions of family law agreements]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine], *no. 1,* 85-94. [in Ukrainian].
9. Manaev, K.I. (1971). *K voprosu ob otvetstvennosti suprugov po dolgam, voznikshim vo vremja braka* [To the question of the spouses responsibility for the debts, occured in the period of marriage] Moscow: Juridicheskaja literature [Law literature], *no. 35*. [in Russian].
10. Zhylinkova, I.V. (2011). Osoblyvosti zakonodavchykh konstruktsii simeino-pravovykh dohovoriv [The features of family law contracts legislative constructions] *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy* [Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine], *no. 1,* 85-94. [in Ukrainian].
11. Antoshkina, V.K. (2008). *Dohovirne rehuliuvannia vidnosyn podruzhzhia* [Contract regulation of the spouses relations]. Donetsk: TOV «Yuho-Vostok Ltd. [in Ukrainian].
12. Fursa, S.Ya. (2009). *Shliubnyi dohovir. Dohovirne pravo:* Navchalnyi posibnyk [Marriage contract. Contract law: Tutorial]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
13. Andrushchenko, T.S. (2012). *Alimentnyi dohovir yak efektyvnyi sposib vykonannia zoboviazannia shchodo utrymannia. Novitni tekhnolohii u naukovii diialnosti i navchalnomu protsesi:* tezy dopovidei Vseukr. nauk.-prakt. konf. studentiv, aspirantiv ta molodykh vchenykh: v 2 t. (m. Chernihiv, 19 kvitnia 2012 r.). [Alimony contract as an effective way of fulfilling the obligation to withhold. The latest technologies in scientific activity and educational process: materials of all-Ukrainian scientific-practical conferention of students, postgraduates and young researchers in 2 tomes (Chernihiv, April 19, 2012)], *Vol. 2: Humanities*, 149-153. [in Ukrainian].
14. Derii, O.O. (2014). *Alimentni zoboviazannia u tsyvilistychnomu protsesi: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk* [Alimony obligations in the civil process: author's ref. dis. for science. degree of Law science cand.]. Kyiv. [in Ukrainian].
15. Melnychenko, O.V. (2015). *Podil maina podruzhzhia za zakonodavstvom Ukrainy ta krain Yevropeiskoho Soiuzu :* avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk [Division of property of spouses under the legislation of Ukraine and the countries of the European Union: author's ref. dis. ... Law science cand.] Kyiv. [in Ukrainian].
16. Akhmach, H.M. (2009). Pryntsyp svobody dohovoru v tsyvilnykh ta simeinykh pravovidnosynakh [The freedom of contract principle in civil and family law]. *Derzhava i pravo: de lege praeterita, instante, futura:* tezy mizhnar. nauk.-prakt. konf. (27-28 lystopada 2009 r.) [State and law: de lege proeterita, instante, futura: thesis international. scientific-practical conf. (27-28, November, 2009)]. Mykolaiv: Ilion, 199-200. [in Ukrainian].
17. Zhilinkova, I.V. (2000). *Pravovoj rezhim imushhestva chlenov sem'i* [Legal regime of property of family members] Kharkiv: Ksilon. [in Russian].

18. Shevchenko, Ja.N. (1986). *Sovershenstvovanie zakonodatel'stva o sem'e (Teoreticheskie problemy sootnoshenija grazhdanskogo i semejnogo zakonodatel'stva)* [Improvement of family legislation (Theoretical problems of the relationship between civil and family legislation)] Kyiv: Nauk. dumka. [in Russian].
19. Vatras, V.A. (2007). Pro pravosubiektnist simi.[About the legal personality of the family] *Universytetski naukovi zapysky* [University scientific notes]. Khmelnytskyi: Vyd-vo Khmelnyts. un-tu upr. ta prava, *no. 4,* 152. [in Ukrainian].
20. Niekrasova, O.V. (2008). *Zastosuvannia tsyvilnoho zakonodavstva do simeinykh vidnosyn: avtoreferat dys. ... kand. yuryd. nauk* [Application of civil law to family relations: dissertation abstract. ... Law science cand.]. Kyiv. [in Ukrainian].
21. Prostybozhenko, O.S. (2015). Yurydychna konstruktsiia "dohovoru v interesakh simi" u mainovykh pravovidnosynakh podruzhzhia: sproba kontseptualnoho osmyslennia [Legal construction of the "contract for the benefit of the family" in the property relations of the spouses: an attempt to conceptual understanding] *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* [Journal of Kyiv University of Law], *no. 3,* 212-216. [in Ukrainian].
22. Nadon, V.V. (2016). Oboviazky podruzhzhia, shcho vynykaiut z pryvodu spilnoi sumisnoi vlasnosti [Obligations of spouses, arising from joint joint ownership]. *Problemy zakonnosti* [Matters of legality], *no. 132,* 46-55. [in Ukrainian].
23. Prostybozhenko, O.S. (2016). Yurydychna konstruktsiia "dohovoru v interesakh simi" u mainovykh pravovidnosynakh podruzhzhia: dosvid yevropeiskykh derzhav i perspektyvy harmonizatsii natsionalnoho zakonodavstva[Legal construction of the "contract for the benefit of the family" in the property relations of the spouses: experience of European states and prospects for harmonization of national legislation], *Chasopys Kyivskoho universytetu prava* [Journal of Kyiv University of Law], *no. 1,* 190-195. [in Ukrainian].
24. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 639/7335/15-ts vid 03 travnia 2018 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 639/7335/15-ts, 03.05.2018] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73896622> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
25. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 381/4434/17 vid 10 kvitnia 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 381/4434/17, 10.04.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81203005> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
26. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 638/20603/16 vid 28 serpnia 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 638/20603/16, 28.08.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83925680> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
27. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 263/14258/17 vid 11 veresnia 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 263/14258/17, 11.09.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84449388> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
28. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 569/7631/15-ts vid 18 lystopada 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 569/7631/15-ts, 18.11.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85743436> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
29. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 454/3381/14-ts vid 11 lystopada 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 454/3381/14-ts, 11.11.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85678374> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
30. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 211/591/18 vid 20 lystopada 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 211/591/18, 20.11.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85966492> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
31. *Postanova Verkhovnoho Sudu u spravi № 464/6857/15-ts vid 06 lystopada 2019 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 464/6857/15-ts, 06.11.2019] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85614434> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
32. *Postanova Verkhovnoho Sudu Ukrainy u spravi № 6-163tss12 vid 20 liutoho 2013 roku* [Resolution of the Supreme Court of Ukraine in the case no. 6-163tss12, 20.02.2013] (Verkhovnyi Sud Ukrainy) [(Supreme Court of Ukraine)]. <https://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/A7D035DA6D5A8174C2257B7C001F3329?OpenDocument&Highlight=0,6-163%F6%F112&> (2020, September, 24) [in Ukrainian].
33. Bahach, E.M., Bilousov, Yu.V. (2010). *Simeinyi kodeks Ukrainy:* Naukovo-praktychnyi komentar] [Family Code of Ukraine: scientific and practical commentary]. Kyiv: Liha. [in Ukrainian].
34. Smolina, L.A. (2006). *Pravovoe regulirovanie otnoshenij suprugov i byvshih suprugov*: dis. ... kand. jurid. nauk [Legal regulation of spouses and former spouses relations]. Chelyabinsk. [in Russian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.24

Liudmyla Palii
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-9119-5805
University of the State Fiscal Service of Ukraine, Irpin

PREVENTIVE METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY TO ENSURE CUSTOMS SECURITY: CURRENT PROBLEMS OF DEFINITION AND APPLICATION

Людмила Палій
Університет державної фіскальної служби України, м.Ірпінь

ПРЕВЕНТИВНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОЇ БЕЗПЕКИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ

The article is devoted to the characteristics of preventive measures of customs control, to determine the features of administrative and preventive measures applied by customs authorities, to determine further directions of development of current legislation. Given that the grounds, procedure, specifics of regulation of administrative precautionary measures applied by customs authorities are broader than the established approach to the allocation of administrative precautionary measures, such measures should be proposed as preventive measures of customs control and combined into one group of customs control methods. It is determined that preventive customs control measures applied to ensure customs security by customs authorities are a set of measures provided by customs legislation, which are applied in the manner prescribed by applicable customs legislation, in the absence of violations of customs rules and in case of evidence on possible violations of the legislation of Ukraine on state customs, in order to ensure proper protection of customs interests by creating conditions to prevent such violations, their timely detection and maintenance of law and order in the customs sphere.
Keywords: prevention, administrative activities, customs security, customs security, customs rules.

Актуальність теми. Серед стратегічних завдань, що постають перед Україною, пріоритетним є забезпечення її національної безпеки, складовою якої є митна безпека. В умовах складної геополітичної ситуації та необхідності реалізації конституційно закріпленого євроінтеграційного вектору руху нашої держави виникає необхідність наукового осмислення проблеми пошуку ефективних за існуючих умов правових способів і засобів забезпечення митної безпеки. Кожен із груп таких засобів і способів має свої переваги, наявність яких випливає з відповідного правового режиму їх застосування, проте для адміністративної превенції характерним є високий потенціал результативності правореалізації, враховуючи її оперативність та економічність, наявність опосередкованого характеру впливу, що передбачає гнучкість застосування відповідних засобів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. У наукових публікаціях дослідників проблем вдосконалення правового регулювання митної діяльності одним з перших вчених, який звернув увагу на необхідність формування дієвої системи методів адміністративної діяльності митних органів, плідно презентував свій науковий доробок Д.В. Приймаченко[1]. Слід відзначити наукові школи вітчизняних вчених Є.В. Додіна, В.Я. Настюка, С.В. Ківалова, Б.А. Кормича, М.Г. Шульги та інших. Поряд із цим проблема пошуку оптимальних, за існуючих умов, адміністративних

[1] Приймаченко, Д.В. (2007). *Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави:* дисертація доктора юридичних наук. Ірпінь.

превентивних засобів і способів забезпечення митної безпеки не втрачає актуальності, наукового і практичного значення.

Метою статті є надання характеристики превентивних заходів митного контролю, визначення особливостей адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами, визначення подальших напрямів розвитку чинного законодавства.

Основний матеріал. Серед методів адміністративної діяльності митних органів загалом та у сфері забезпечення митної безпеки, зокрема, можна виділити такі нові заходи непрямого впливу як впровадження системи управління ризиками, застосування заходів нетарифного регулювання, широка інформатизація сфери митної діяльності на усіх рівнях управління, що застосовується з метою вдосконалення реалізації функції митного контролю, митного оформлення, пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України та інші.

Поряд із цим не можна ігнорувати усталені у теорії адміністративного права положення щодо переконання і примусу як основних методів адміністративно-правового впливу на учасників адміністративно-правових відносин.

Серед засобів реалізації методу переконання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно виділити такі як: формування та впровадження сприятливих умов для збільшення обсягів товаропотоків через митний кордон України; поширення інформації про передовий досвід роботи митних та інших державних органів у виділеному напрямку; формування позитивного іміджу митної служби, важливості її діяльності для реалізації державного завдання щодо захисту економічних інтересів держави; гарантування відкритості і прозорості, зрозумілості і доступності митної статистики; популяризація заходів співробітництва у сфері забезпечення митної безпеки державних органів України із правоохоронними та митними органами інших держав. Не слід ігнорувати впровадження такого ефективного засобу переконання як заохочення до вчинення законослухняної поведінки учасниками митних правовідносин. Вказане стосується, у першу чергу, запровадження авторизованого економічного оператора (АЕО) – підприємства, якому митний орган надає авторизацію, відповідно Митного кодексу України (далі – МКУ) (п.1 ч.1 ст.4 МКУ[1]).

Л. М. Дорофеєва слушно підкреслює наявність зв'язку започаткування інституту АЕО із Кіотською конвенцією, якою передбачено наявність спеціальних процедур, що застосовуються до юридичних осіб у разі їх відповідності критеріям, встановленим митними адміністраціями. Такі критерії передбачають, зокрема, «бездоганну попередню діяльність у сфері переміщення товарів через кордон та прозору систему ведення бухгалтерської та комерційної документації»[2]. За відповідності юридичної особи таких умов, щодо неї застосовуються заходи максимального сприяння та спрощення митних процедур, широке застосування автоматизованих систем та впровадження програм аналізу ризиків[3].

Оцінюючи ефективність запровадження інституту АЕО, в експертному середовищі відзначено його відповідність Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014, якою передбачено поступове наближення митного законодавства України до законодавства ЄС[4]. Запровадження інституту АЕО, який передбачає застосування спеціальних спрощень та є проявом найвищого ступеню довіри митних органів до підприємства, його діяльності, врахування багаторічної бездоганної ділової репутації, призведе до підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, у першу чергу, на міжнародних ринках[5].

Необхідність впровадження заходів стимулюючого характеру щодо товаропотоків через митний кордон України актуалізує Статут ООН, в якому одним з інструментів гарантування високого рівня економічного розвитку і миру названо міжнародну торгівлю, а тому має бути

---

[1] *Митний кодекс України 2012* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України, 44–45, 46–47, 48,* 552.

[2] Дорофеєва, Л.М. (2019). *Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України*: дисертація доктора юридичних наук. Ужгород, 288.

[3] Дорофеєва, Л.М. (2019). *Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України*: дисертація доктора юридичних наук. Ужгород, 288.

[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. Офіційний вісник України, 75 (частини 1-3),* 2125.

[5] Мороз, П. Що таке авторизований економічний оператор, та навіщо він нам. *Ліга. Блоги*. <https://blog.liga.net/user/pmoroz/article/32429>.

створена відкрита, регульована, передбачувана та недискримінаційна міжнародна торговельна система (п. 13 розділу III Декларації тисячоліття ООН, затверджена резолюцією 55/2 Генеральної Асамблеї від 8 вересня 2000 року[1].

Вказуючи про необхідність впровадження заходів заохочення в діяльності митних органів, слід навести положення Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби, де у п.4 прямо зазначено, що « Поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має забезпечувати довіру суспільства до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування»[2]. Впровадження високих стандартів етичної і професійної поведінки посадових осіб митних органів передбачає запровадження заходів їх гарантування, що передбачає мотивацію до сумлінної праці, належне матеріальне забезпечення, впровадження прозорих процедур об'єктивної оцінки результатів службової діяльності, кар'єрного зростання, усунення чинників непередбачуваності, протекціонізму, непотізму при проходженні державної служби в митних органах та інших органах, які виконують завдання щодо забезпечення митної безпеки.

Отже, застосування заходів заохочення і стимулювання в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки має носити комплексний характер і передбачати ефективне стимулювання до законослухняної поведінки, врахування багаторічної бездоганної ділової репутації з боку підприємців та системне стимулювання до ефективного виконання службових обов'язків посадовими особами митної служби.

Чинне законодавство передбачає стимулювання до законослухняної поведінки з боку підприємців – учасників митних відносин шляхом застосування спеціальних спрощень, видачі дозволів, тобто за допомогою використання непрямих методів адміністративної діяльності. Заходи заохочення і стимулювання, які можуть застосовуватись до посадових осіб митних органів мають економічний і організаційно-адміністративний характер. Підвищення ефективності їх застосування можливе у разі, якщо вони застосовуються у комплексі, що передбачає об'єктивну оцінку результатів службової діяльності, прозорі процедури просування по службі, належні заходи матеріального заохочення.

Впровадження запропонованих засобів сприятиме формуванню «правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги закону та інших правових норм»[3].

Метод переконання реалізується у повсякденній діяльності митних органів на засадах таких принципів як законність; додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб; заохочення і доброчесність; гласність та прозорість (ст.8 МКУ). Сучасна реалізація методу переконання в адміністративні діяльності щодо забезпечення митної безпеки передбачає широке використання інформаційних ресурсів, застосування інформаційних технологій, під час спілкування посадових осіб митних органів із громадянами, при реалізації посадовими особами митних органів компетенції. Серед інформаційних ресурсів, які використовуються Державною митною службою України, для інформування про свою діяльність у митній сфері, слід вказати, зокрема, про її сайт, де наразі містяться матеріали щодо роз'яснення призначення функціонування митниці; презентаційні матеріали; має міститись актуальна інформація про результати правозастосовної діяльності митниць; проблемні питання правореалізації; організаційна структура; нормативна база тощо[4]. Необхідно вказати про потужний потенціал засобів масової інформації, який може бути використаний для популяризації позитивного іміджу митних органів, інформування широких верств населення про здобутки, переваги і проблеми функціонування оновленої митниці.

Адміністративно-запобіжні заходи у адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки застосовуються з метою попередження правопорушень, недопущення протиправної

---

[1] Декларація тисячоліття ООН від 08.09.2000 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621>; Дорофеєва, Л.М. (2019). *Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України*: дисертація доктора юридичних наук. Ужгород, 200.

[2] *Наказ про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування 2016* (Національне агентство України з питань державної служби). *Офіційний вісник України, 74,* 2493.

[3] Рябченко, О.П. (ред.) (2009). *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина*: підручник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 66-67.

[4] Державна митна служба України. <http://www.customs.gov.ua/>.

поведінки з боку осіб, які є учасниками митних правовідносин і мають чітко визначену профілактичну спрямованість[1]. Примусовий характер адміністративно-запобіжних заходів, які уповноважені застосовувати посадові особи митних органів, проявляються у тому, що порядок їх застосування безпосередньо пов'язаний із застосуванням обмежень для осіб, які здійснюють переміщення товарів і транспортних засобів, ручної поклажі, багажу через митний кордон України. Крім того, адміністративно-запобіжні заходи застосовуються посадовими особами митних органів безвідносно таких осіб, але з профілактичною метою недопущення вчинення порушень митних правил, створення умов недопущення таких порушень. Вказане стосується таких заходів як огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю (ст.343 МКУ).

Основною рисою адміністративно-запобіжних заходів у сфері митної діяльності є їх застосування за відсутності порушення митних правил з метою недопущення таких порушень, усунення причин та умов, які сприяють вчиненню порушень митних правил, забезпечення митної безпеки шляхом використання превентивного потенціалу таких заходів. Поряд із цим окремі адміністративно-запобіжні заходи застосовуються у разі, коли виявлено ознаки, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи (за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, з висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів). Вказане стосується, зокрема, проведення документальної невиїзної перевірки, відповідно пункту 1 ч. 2 ст. 351 МКУ. Адміністративно-запобіжні заходи як заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою забезпечення митної безпеки, урегульовані нормами митного законодавства, що дозволяє їх виділити в окрему групу серед інших адміністративно-запобіжних заходів.

До адміністративно-запобіжних заходів належать: найчастіше: перевірка документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України (ст.ст.336-337-1 МКУ), усне опитування (ст.342 МКУ), огляд та переогляд товарів, транспортних засобів, ручної поклажі, багажу (ст.ст.338, 339 МКУ).

До адміністративно-запобіжних заходів доцільно віднести заходи, які застосовуються під час здійснення митного контролю і які МКУ віднесені до форм митного контролю: облік товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України (ст. 341 МКУ), усне опитування громадян та посадових осіб підприємств (ст.342 МКУ), огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, магазинів безмитної торгівлі, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи (крім житла громадян) (ст.343 МКУ), документальна перевірка (ч. ч. 1-3 ст. 345 МКУ), направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу (відповідно міжнародним актам), митні експертизи (Глава 50 МКУ).

Превентивний характер заходів, які застосовуються під час здійснення митного контролю, випливає з аналізу змісту правових приписів, якими урегульовано мету їх застосування. Зокрема, встановлено, що документальна перевірка здійснюється за допомогою сукупності заходів, застосування яких дозволяє встановити факти дотримання (чи недотримання) чинного митного законодавства при здійсненні декларування (підлягають контролю правильність заповнення митних декларацій, декларацій митної вартості, встановлюється достовірність зазначених у них даних), ввезення, вивезення чи пересилання товарів, нарахування та сплати митних платежів (ч. ч. 1-3 ст. 345 МКУ). Якщо виявлено ознаки, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи, проводиться документальна невиїзна перевірка. Така перевірка проводиться за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, з висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів (п.1 ч. 2 ст. 351 МКУ).

[1] Рябченко, О.П. (ред.) (2009). *Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина*: підручник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 72.

Висновки.

Отже, до особливостей адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами, слід віднести:

– урегулювання нормами Митного кодексу України, на відміну від інших адміністративно-запобіжних заходів, застосування яких передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення та законами, що закріплюють правовий статус уповноваженого органу державної виконавчої влади (зокрема, поліція має право застосовувати такі превентивні заходи: перевірка документів особи, опитування особи, поверхнева перевірка і огляд, зупинення транспортного засобу та інші (п.п.1-4 ч.1 ст.31 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 №580-VIII[1]);

– передбачено застосування не тільки у разі, якщо порушення митних правил відсутнє, але й якщо виявлено ознаки можливого порушення законодавства України з питань державної митної справи;

– застосування переважно при здійсненні митного контролю (відповідні норми структурно містяться у Розділах VI, XI МКУ, норми яких урегульовують процедури митного оформлення та митного контролю);

– встановлено компетенцію суто митних органів щодо застосування відповідних заходів;

– застосування здійснюється у спосіб, передбачений чинним законодавством (так, відповідна правова вимога прямо передбачена при здійсненні перевірки документів та відомостей, які подаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України (ч.1 ст.337 МКУ);

– результати застосування зазначених заходів мають юридичне значення і фіксуються у спосіб, передбачений чинним законодавством (зокрема, за результатами митного огляду (переогляду) складається акт огляду (переогляду), відповідно ч.8 ст.338 МКУ);

– процедура застосування таких заходів юридично визначена (так, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику визначає порядок проведення огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення (ч.7 ст.338 МКУ).

Враховуючи, що підстави, порядок застосування, специфіка врегулювання адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються митними органами ширша, порівняно із усталеним підходом до виділення адміністративно-запобіжних заходів, такі заходи доцільно запропонувати назвати *превентивними заходами митного контролю* та об'єднати їх в одну групу методів митного контролю.

Превентивними заходами митного контролю, які застосовуються з метою забезпечення митної безпеки митними органами є сукупність передбачених митним законодавством заходів, які застосовуються у порядку та у спосіб, передбаченими чинним митним законодавством, за відсутності порушень митних правил та у разі виявлення ознак, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи, з метою гарантування належного захисту митних інтересів шляхом створення умов недопущення таких порушень, їх вчасного виявлення та підтримання правопорядку у митній сфері.

References:

1. *Deklaratsiia tysiacholittia OON vid 08.09.2000 r.* [UN Millennium Declaration of 08.09.2000]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621>. [in Ukrainian].
2. *Derzhavna mytna sluzhba Ukrainy* [State Customs Service of Ukraine]. <http://www.customs.gov.ua/>. [in Ukrainian].
3. Dorofeieva, L.M. (2019). *Administratyvno-pravove rehuliuvannia orhanizatsii ta diialnosti mytnykh orhaniv v konteksti yevrointehratsiinoho vyboru Ukrainy*: dysertatsiia doktora yurydychnykh nauk [Administrative and legal regulation of the organization and activity of customs bodies in the context of the European integration choice of Ukraine: the dissertation of the doctor of legal sciences]. Uzhhorod. [in Ukrainian].
4. *Zakon pro Natsionalnu politsiiu Ukrainy 2015* [Law on the National Police of Ukraine 2015] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], *40-41,* 379. [in Ukrainian].
5. *Mytnyi kodeks Ukrainy 2012* [Customs Code of Ukraine 2012] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], *44–45, 46–47, 48,* 552. [in Ukrainian].

[1] *Закон про Національну поліцію України 2015* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України, 40-41,* 379.

6. Moroz, P. Shcho take avtoryzovanyi ekonomichnyi operator, ta navishcho vin nam [What is an authorized economic operator, and why is it for us]. *Liga. Blogs*. <https://blog.liga.net/user/pmoroz/article/32429>. [in Ukrainian].
7. *Nakaz pro zatverdzhennia Zahalnykh pravyl etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtsiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia 2016* [Order approving the General Rules of Ethical Conduct for Civil Servants and Local Government Officials 2016] (Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby) [(National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs)]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], *74*, 2493. [in Ukrainian].
8. Pryimachenko, D.V. (2007). *Administratyvna diialnist mytnykh orhaniv u sferi realizatsii mytnoi polityky derzhavy*: dysertatsiia doktora yurydychnykh nauk [Administrative activity of customs bodies in the field of realization of customs policy of the state: the dissertation of the doctor of legal sciences]. Irpin. [in Ukrainian].
9. Riabchenko, O.P. (ed.) (2009). *Administratyvna diialnist orhaniv vnutrishnikh sprav. Zahalna chastyna*: pidruchnyk [Administrative activity of internal affairs bodies. General part: textbook]. Kharkiv: Vyd-vo Un-tu vnutr.sprav. [in Ukrainian].
10. *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 2014]. *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 75 (parts 1-3), 2125. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.25

Ruslan Kotelevskyi, Judge of the Court of Appeal
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1558-6449
Court of Appeal of Odesa oblast, Ukraine

GUARANTEES OF VICTIMS' RIGHTS IMPLEMENTATION (OF BOTH NATURAL AND JURIDICAL PERSONS) IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Руслан Котелевський, суддя апеляційного суду
Апеляційний суд Одеської області, Україна

ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПОТЕРПІЛИХ (ФІЗИЧНОЇ ТА ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ) У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

The article studies the issue of implementation of victims' rights (natural and juridical persons) and types of harm as a basis for granting victim's status to a natural or juridical person in criminal proceedings, as well as the mandatory participation of defense counsel on the free of charge basis to protect the rights and interests of victims.

It is noted that although the status of a juridical person as a victim was standardized with the adoption of the Criminal Procedural Code in 2012, other problematic issues remain that require further scientific research, including limiting the grounds for recognizing a juridical person as a victim only in case of property damage.

It is emphasized that the recognition of a juridical person as a victim only in case of property damage caused by a criminal offense, violates its legal rights and interests and contradicts the objectives of criminal proceedings regarding the protection of a person from criminal offenses, protection of rights, freedoms, and legitimate interests of all participants to criminal proceedings, as well as the application of the due process to each participant.

It has been concluded that the concept of "causing physical harm" is fully covered by the concept of "causing moral (non-property) harm" and they duplicate each other. Therefore, in order to unify the concept of "harm to a natural or juridical person," it is considered reasonable to state part 1 of Article 55 of the Criminal Procedural Code as follows: "Victims in criminal proceedings may be a natural or juridical person, to which a criminal offense caused moral (non-property) and/or property damage".

The author emphasizes that among a number of issues that require active academic research and appropriate proposals aimed at improving the provisions regulating victim's procedural status, the issue of representation of the victim, in general, and provision of free legal aid and appointment of a counsel to the victim, in particular, should be separated.

Emphasis is placed on the fact that the Criminal Procedural Code does not provide for the right to mandatory participation of a defense counsel on a free basis in order to protect the rights and interests of the victim, which puts them in an unequal position comparing to other participants in criminal proceedings, such as suspect, accused, defendant, justified, etc.

The proposal has been proved that in order to ensure active protection of the victim's interests, the grounds for the obligatory participation of a defense lawyer (attorney) in criminal proceedings should be provided.

Keywords: victim, procedural status, natural person, juridical person, moral harm, physical harm, property harm.

Питання визначення процесуального статуту потерпілого у кримінальному провадженні залишається на сьогодні досить актуальним та привертає увагу науковців і практиків.

Відповідно до чинного законодавства України потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди[1].

Серед науковців, які досліджували процесуальний статус потерпілого суттєвий внесок зробили такі вчені-процесуалісти, як С.А. Альперт, Л.В. Брусніцин, В.В Вандишев, В.В. Введенська, О.В. Волколуп, Л.В. Головко, М.І. Гошовський, К.Ф. Гуценко, Т.М. Добровольська, П.С. Елькінд, О.О. Зеленіна, З.З. Зінатуллін, Л.Б. Зусь, Л.Д. Кокорєв, В.М. Кудрявцев, О.П., В.О. Лазарєва, О.М. Ларін, П.А. Лупинська, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, Я.О. Мотовіловкер, І.Л. Петрухін, В.М. Савицький, О.В. Суслін, Д.П. Чекулаєв, М.О. Чельцов та інших.

Метою статті є визначення окремих аспектів заподіяння шкоди, як підстави для надання статусу потерпілого у кримінальному провадженні, фізичній або юридичній особі, а також дослідження питання обов'язкової участі адвоката у кримінальному процесі з боку потерпілого.

До прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України у науковому середовищі точились жваві дискусії щодо доцільності /недоцільності надання статусу потерпілого юридичній особі. Зокрема висловлювались такі пропозиції: що потерпілим від злочину може бути тільки фізична особа[2].

Т.І. Присяжнюк зазначає, що потерпілим визнається фізична особа, якій безпосередньо злочином заподіяно шкоду (або існує загроза її заподіяння), на підставі чого вона набуває право вирішувати питання про кримінально-правові наслідки вчинення злочину[3].

Питання визначення потерпілим не лише фізичної, але й юридичної особи також були предметом наукових пошуків вітчизняних та зарубіжних науковців, які зазначали, що потерпілим може бути не тільки фізична, але й юридична особа, якій злочином безпосередньо заподіяні моральна, фізична або майнова шкода чи створена реальна небезпека її заподіяння[4] та при цьому повинні бути порушені чи поставлені під загрозу в результаті вчинення злочину її права й охоронювані законом інтереси[5].

Виходячи із визначення злочинного діяння як посягання на право, охоронюваний інтерес, життя, на правове благо, у своїх дослідженнях, присвячених правовому статусу потерпілого, ще на початку XX століття вчені зазначали про те, що належати ці інтереси можуть певній особі, фізичній або юридичній, або окремим спільнотам у державі, всьому суспільству, або, нарешті, державі як юридично організованому цілому[6].

Г. Крайник обґрунтовує необхідність визнання потерпілими, крім фізичних і юридичних осіб, різні соціальні об'єднання, а також державу та суспільство[7].

Отже, з прийняттям КПК України 2012 року, хоча і було унормовано статус юридичної особи як потерпілої особи, але залишились інші проблемні питання, що потребують здійснення подальшого наукового пошуку.

По-перше, не зрозумілим залишається питання, чому законодавець обмежив підстави визнання юридичної особи потерпілим лише за умови завдання їй майнової шкоди?

Треба визначитися з тим, що юридичній особі може бути завдана і немайнова (моральна шкода). Так, якщо звернутись до змісту пункту 4 статті 23 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України, то можемо констатувати, що моральна шкода полягає у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Аналізуючи роз'яснення постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31.03.1995 р. № 4, «під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю

---

[1] *Кримінальний процесуальний кодекс України 2012* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* < https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

[2] Сидоров, Б.В. (1998). *Поведение потерпевших от преступления и уголовная ответственность*: диссертация доктора юридических наук. Казань, 16, 67.

[3] Присяжнюк, Т.І. (2006). *Інститут потерпілого у кримінальному праві України*: автореферат дисертації кандидата юридичних наук. Київ, 15.

[4] Минская, В.С., Чечель, Г.И. (1988). *Виктимологические факторы и механизм преступного поведения:* монография. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 10, 13-14.

[5] Батюкова, В.Е. (1995). *Потерпевший в уголовном праве*: диссертация кандидата юридических наук. Москва, 34, 38.

[6] Таганцев, Н.С. (1994). Русское уголовное право. Лекции. Часть Общая : в 2 т. Москва: Наука, *т. 1,* 33-34.

[7] Крайник, Г. (2007). Питання щодо потерпілого від злочину, передбаченого статтею 272 КК України. *Вісник прокуратури, 9,* 44.

інших осіб. Відповідно до чинного законодавства моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності (в тому числі інтелектуальної), прав, наданих споживачам, інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточуючими людьми, при настанні інших негативних наслідків[1].

Під немайновою шкодою, заподіяною юридичній особі, слід розуміти втрати немайнового характеру, що настали у зв'язку з приниженням її ділової репутації, посяганням на фірмове найменування, товарний знак, виробничу марку, розголошенням комерційної таємниці, а також вчиненням дій, спрямованих на зниження престижу чи підрив довіри до її діяльності.

Комплексному вивченню теоретичних, законодавчих і прикладних питань, пов'язаних із захистом прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному провадженні приділено увагу в монографічному дослідженні С.Є. Абламського. Під поняттям «потерпілий» автор пропонує розуміти фізичну особу, якій кримінальним правопорушенням завдано моральну, фізичну та майнову шкоду і юридичну особу, якій завдано майнову шкоду або підрив діловій репутації, а також державу в особі її компетентних органів, яким завдано матеріальну шкоду та приниження авторитету[2].

Поділяючи думку щодо необґрунтованості позиції законодавця щодо визнання потерпілим юридичну особу лише за умови заподіяння майнової шкоди, якій злочинними діями завдано шкоди Л.А. Гарбовський, Г. В. Дідківська та В.В. Топчій вважають, що не зрозумілою залишається позиція законодавця щодо юридичної особи, якій злочинними діями завдано шкоди діловій репутації. Іноді ці збитки можуть у рази перевищувати матеріальну шкоду[3].

Таким чином, визнання юридичної особи потерпілою лише у випадку заподіяння їй кримінальним правопорушенням майнової шкоди порушує її законні права та інтереси і суперечить завданням кримінального провадження в частині захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охороні прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження, а також застосування до кожного учасника кримінального провадження належної правової процедури.

Не менш спірним є визначення частини 1 статті 55 КПК України потерпілим фізичної особи, а саме: потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди.

Так, якщо звернутись до змісту положень статті 23 ЦК України, то можемо констатувати, що моральна шкода полягає: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна[4].

Відповідно до вищезгаданої постанови Пленуму Верховного Суду України «під моральною шкодою слід розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань, або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб». Відповідно до чинного законодавства моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності (в тому числі інтелектуальної), прав, наданих споживачам, інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточуючими людьми, при настанні інших негативних наслідків[5].

---

[1] *Постанова про судову практику справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди 1995* (Пленум Верховного Суду України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon2.rada.gov.ua/lows/show/v0004700-95>.

[2] Абламський, С.Є. (2015). *Захист прав і законних інтересів потерпілого у кримінальному провадженні* монографія. Харків: Панов.

[3] Гарбовський, Л.А., Дідківська, Г.В., Топчій, В.В. (2018). *Правовий статус потерпілого у кримінальному процесі Україні:* монографія. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 57.

[4] *Цивільний кодекс України 2003* (Верховна Рада України*). Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon4.rada.gov.ua/lows/show/1003-05>.

[5] *Постанова про судову практику справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди 1995* (Пленум Верховного Суду України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://zakon2.rada.gov.ua/lows/show/v0004700-95>.

Таким чином, на наш погляд, поняття «заподіяння «фізичної шкоди» повністю охоплюється поняттям «заподіяння моральної (немайнової) шкоди» та дублює одне одного.

Отже, з метою уніфікації поняття заподіяння шкоди фізичній або юридичній особі вбачається за доцільне викласти частину 1 статті 55 КПК України у такій редакції**:** «Потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична або юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної (немайнової) та/ або майнової шкоди.

Серед ряду питань, що потребують активного наукового пошуку та внесення відповідних пропозицій, спрямованих на вдосконалення положень, що регламентують процесуальний статус потерпілого, слід відокремити питання представництва інтересів потерпілого взагалі та надання безоплатної правової допомоги – призначення захисника потерпілому, зокрема.

Слід зауважити, що ряд досліджень було присвячено питанням представництва інтересів потерпілих осіб у кримінальному процесі, зокрема у своєму дослідженні «Законне представництво у кримінальному процесі України» В.В. Самолюк розглядає питання, пов'язані із з'ясуванням юридичної природи законного представництва у кримінальному процесі, з'ясовує коло обставин, необхідних для виникнення законного представництва у сфері кримінального судочинства, досліджує сукупність ознак, які визначають місце та роль законного представника у процесі та характеризують його як самостійного суб'єкта процесуальної діяльності. Крім того, розглядаються питання особливостей здійснення законного представництва потерпілого, цивільного позивача на всіх стадіях кримінального судочинства[1].

Відповідно до статті 59 Конституції України кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав[2].

Таким чином, зазначене конституційне положення має кореспондуватись з аналогічним законодавчим положенням, яка має гарантувати будь-якому учаснику кримінального провадження право на залучення адвокатів для надання ними правової допомоги. Водночас, КПК України такого права для потерпілого не передбачає.

Так, відповідно до статті 58 КПК України потерпілого у кримінальному провадженні може представляти представник – особа, яка у кримінальному провадженні має право бути захисником. Представником юридичної особи, яка є потерпілим, може бути її керівник, інша особа, уповноважена законом або установчими документами, працівник юридичної особи за довіреністю, а також особа, яка має право бути захисником у кримінальному провадженні.

У свою чергу відповідно до статті 45 КПК України – захисником є адвокат, який здійснює захист підозрюваного, обвинуваченого, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішувалося питання про їх застосування, а також особи, стосовно якої передбачається розгляд питання про видачу іноземній державі (екстрадицію).

Статтею 52 КПК України передбачено випадки обов'язкової участі захисника. Так, участь захисника є обов'язковою у кримінальному провадженні щодо особливо тяжких злочинів. У цьому випадку участь захисника забезпечується з моменту набуття особою статусу підозрюваного. В інших випадках обов'язкова участь захисника забезпечується у кримінальному провадженні: щодо осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні кримінального правопорушення у віці до 18 років, – з моменту встановлення факту неповноліття або виникнення будь-яких сумнівів у тому, що особа є повнолітньою; щодо осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів виховного характеру, – з моменту встановлення факту неповноліття або виникнення будь-яких сумнівів у тому, що особа є повнолітньою; щодо осіб, які внаслідок психічних чи фізичних вад (німі, глухі, сліпі тощо) не здатні повною мірою реалізувати свої права, – з моменту встановлення цих вад; щодо осіб, які не володіють мовою, якою ведеться кримінальне провадження, – з моменту встановлення цього факту; щодо осіб, стосовно яких передбачається застосування примусових заходів медичного характеру або вирішується питання про їх застосування, – з моменту встановлення факту наявності в особи психічного захворювання або інших відомостей, які викликають сумнів щодо її осудності; щодо реабілітації померлої особи – з моменту виникнення права на реабілітацію померлої особи; осіб, стосовно яких здійснюється спеціальне досудове розслідування або спеціальне судове

[1] Самолюк, В.В. (2005). *Законне представництво у кримінальному процесі України* : дисертація кандидата юридичних наук. Київ, 2.

[2] *Конституція України 1996* (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України, 30,* 3.

провадження, – з моменту прийняття відповідного процесуального рішення та у разі укладення угоди між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості – з моменту ініціювання укладення такої угоди.

Таким чином, законодавець ставить не у рівні умови вищезазначених учасників кримінального провадження у захисті своїх прав та законних інтересів по відношенню до потерпілого.

Слід наголосити, що злочин у більшості випадків – соціальний акт двостороннього характеру, жертва злочину з точки зору соціально-правової та моральної оцінки злочинного діяння, його значущості та наслідків для суспільства й окремої особистості заслуговує не меншої правової уваги, ніж особа, яка обвинувачується у вчиненні злочину, а правовий статус потерпілого не може бути ущербним порівняно зі статусом обвинуваченого[1].

При цьому, саме потерпілому, а не підозрюваному, обвинуваченому, підсудному завдано шкоду, причому ця шкода має реальний, конкретний характер, тоді як стосовно обвинуваченого будь-які несприятливі наслідки, що є результатом кримінального судочинства, мають лише ймовірний характер. У зв'язку з цим треба підтримати позицію тих науковців, які наголошують на потребі подальшого розширення прав потерпілого[2] і на необхідності забезпечити розумний і справедливий баланс прав і інтересів обвинуваченого та потерпілого, який зараз відсутній[3]. При цьому першочерговою проблемою слід вважати проблему забезпечення прав потерпілого, що повністю узгоджується з тенденціями у розвитку правозахисного законодавства[4].

Науковці наголошують на підпорядкованому становищі потерпілого: на стадії досудового розслідування функція потерпілого практично здійснюється лише за допомогою слідчого, отримуючи свій зовнішній вираз у процесуальних документах, які ним складаються. В більшості кримінальних проваджень потерпілі поводяться пасивно, сподіваючись, що їхні права та законні інтереси захистять органи, які проводять розслідування, і суд[5].

Зауважимо, що на сьогодні, у переважної більшості слідчих бракує досвіду. Також відсутній чітко вироблений алгоритм координації між органами правопорядку. Розслідування кримінальних правопорушень, які за своєю суттю потребують вагомої правової оцінки, поглиблення в спеціальне законодавство і оперативного проведення численних слідчих розшукових або негласних слідчих дій, з метою аналізу ситуації та збору доказової бази, мають низький рівень якості, що звичайно позначається на захисті прав та законних інтересів потерпілих.

Статтею 56 КПК України передбачено право потерпілого подавати слідчому, прокурору, слідчому судді, суду докази. Але чи може потерпілий максимально використати це право? Очевидним є той факт, що поданню будь-яких доказів у кримінальному процесі передує процес збирання таких доказів.

Водночас механізм збору таких доказів, крім питання отримання тимчасового доступу до речей і документів, що також знаходить опір у системі органів правопорядку та суду, останнім часом фактично в КПК України не передбачено, – так само як і виконання інших процесуальних дій потерпілим, спрямованих на притягнення особи до відповідальності.

З метою отримання таких доказів законодавцем в кримінальному процесуальному законі передбачена можливість отримання тих чи інших речей та документів на підставі ухвали слідчого судді. Але ж хто може подавати такі клопотання? Чи входить до кола таких осіб потерпілий? З огляду на постановлене судове рішення – ні!

Так, зі змісту постанови колегії Першої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 02 квітня 2020 року у справі №161/19398/17, провадження №51-8733км18 вбачається, що потерпілий подав клопотання слідчому судді про надання доступу до речей

[1] Корнуков, В.М. (2005). Обеспечение и защита прав личности как основная задача и концептуальная основа реформирования российского уголовного процесса. *Актуальные вопросы обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве.* Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 16.

[2] Сергієнко, В. (2002). Деякі аспекти захисту прав потерпілого у кримінальному процесі. *Вісник прокуратури, 4,* 30.

[3] Гошовський, М.І., Кучинська, О.П. (1998). *Потерпілий у кримінальному процесі України*. Київ: Юрінком Інтер, 101; Мельников, Н.В. Уголовное преследование – самостоятельная государственно-властная деятельность прокуратуры по обеспечению прав и свобод граждан. *Государство и право, 3,* 24.

[4] Сим, А.В. (2006). *Функция охраны прав и свобод личности в современном российском государстве*: автореферат диссертации кандидата юридических наук. Москва, 26-27.

[5] Костюченко, О.Ю. (2005). *Апеляційне оскарження судових рішень в кримінальному процесі України*: дисертація кандидата юридичних наук. Київ, 133.

і документів. Слідчим такий дозвіл було надано. Водночас прокурор, вважаючи таку ухвалу незаконною, оскаржив її в апеляційному порядку. Надаючи оцінку позиції прокурора, Касаційний кримінальний суд вказав, що за ч. 1 ст. 160 КПК України **сторони** кримінального провадження мають право звернутися до слідчого судді під час досудового розслідування чи суду під час судового провадження із клопотанням про тимчасовий доступ до речей і документів.

Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 3 КПК України сторонами кримінального провадження є, зокрема, з боку обвинувачення – слідчий, керівник органу досудового розслідування, прокурор, а також потерпілий, його представник та законний представник у випадках, установлених КПК України. Такими випадками є: відмова прокурора від підтримання державного обвинувачення в суді, коли потерпілий висловив згоду на підтримання обвинувачення в суді (ст. 340 КПК України); 2) зміна прокурором обвинувачення і поставлення питання про застосування закону України про кримінальну відповідальність за менш тяжке кримінальне правопорушення, чи про зменшення обсягу обвинувачення, коли потерпілий висловив згоду на підтримання обвинувачення у раніше пред`явленому обсязі (ст. 338 КПК України).

В усіх інших випадках потерпілий не є стороною кримінального провадження і займає самостійну позицію як учасник кримінального провадження.

Таким чином, у постановленому рішенні зроблено висновок про те, що потерпілий не має права звертатися до слідчого судді з клопотанням про надання тимчасового доступу до речей і документів, оскільки під час досудового розслідування він не є стороною кримінального провадження, а слідчий суддя відповідно не має права надавати такий дозвіл[1].

Отже, якщо сторона з боку обвинувачення – слідчий, керівник органу досудового розслідування або прокурор не зацікавлені у зверненні з відповідним клопотанням до слідчого судді, а потерпілий немає матеріальної можливості залучити захисника в якості свого представника, а у кримінальному процесуальному Законі право на залучення захисника на безоплатній основі не передбачено, постає питання – чи можливо за таких умов забезпечити виконання завдання кримінального провадження, визначеного у статті 2 Кримінального процесуального кодексу – захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження?

На наш погляд, цілком очевидним є те, що з метою надання можливості активного захисту інтересів потерпілого в кримінальному провадженні слід передбачити обов'язкову участь захисника з боку потерпілого у кримінальному провадженні щодо особливо тяжких злочинів. У цьому випадку участь захисника забезпечується з моменту набуття особою статусу потерпілого. В інших випадках обов'язкова участь захисника забезпечується у кримінальному провадженні: щодо осіб, які є потерпілими у віці до 18 років, щодо осіб, які внаслідок психічних чи фізичних вад (німі, глухі, сліпі тощо) не здатні повною мірою реалізувати свої права, – з моменту встановлення цих вад; щодо осіб, які не володіють мовою, якою ведеться кримінальне провадження, – з моменту встановлення цього факту; щодо осіб, які з моменту встановлення факту наявності в особи психічного захворювання або інших відомостей, які викликають сумнів щодо дієздатностіі; щодо осіб, які є інвалідами 1 або 2 групи; щодо осіб похилого віку щодо осіб, які є учасниками бойових дій; щодо осіб, які належать до малозабезпечених сімей; щодо осіб, які надають соціальні послуги; щодо осіб, які належать до багатодітних сімей; щодо осіб похилого віку; щодо осіб, які залучені до участі у кримінальному провадженні як правонаступники у разі смерті потерпілого внаслідок кримінального правопорушення; у разі укладення угоди про примирення та у разі невиконання угоди про примирення; у разі укладення угоди про визнання винуватості – з моменту ініціювання укладення угоди; у разі відмови прокурора від підтримання публічного обвинувачення або зміни обвинувачення.

References:

1. Ablamskyi, S.Ie. (2015). *Zakhyst prav i zakonnykh interesiv poterpiloho u kryminalnomu provadzhenni*: monohrafiia [Protection of the rights and legitimate interests of the victim in criminal proceedings: a monograph]. Kharkiv: Panov. [in Ukrainian].
2. Batiukova, V.E. (1995). *Poterpevshyi v uholovnom prave:* dyssertatsyia kandydata yurydycheskykh nauk [Victim in criminal law: dissertation of the candidate of legal sciences]. Moscow. [in Russian].

[1] *Постанова від 02.09.2015 р. у справі № 161/19398/17* (Верховний Суд Першої судової палати Касаційного кримінального суду. <https://precedent.ua/88739861>.

3. Harbovskyi, L.A., Didkivska, H.V., Topchii, V.V. (2018). *Pravovyi status poterpiloho u kryminalnomu protsesi Ukraini*: monohrafiia [Legal status of the victim in the criminal process of Ukraine: monograph]. Vinnytsia: TOV «Nilan-LTD». [in Ukrainian].
4. Hoshovskyi, M.I., Kuchynska, O.P. (1998). *Poterpilyi u kryminalnomu protsesi Ukrainy* [Victim in the criminal process of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
5. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* [The Constitution of Ukraine 1996] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Information of the Verkhovna Rada of Ukraine], *30,* 3. [in Ukrainian].
6. Kornukov, V.M. (2005). Obespechenye y zashchyta prav lychnosty kak osnovnaia zadacha y kontseptualnaia osnova reformyrovanyia rossyiskoho uholovnoho protsessa [Ensuring and protecting the rights of the individual as the main task and conceptual basis of reforming the Russian criminal process]. *Aktualnye voprosy obespechenyia prav lychnosty v uholovnom sudoproyzvodstve* [Topical issues of ensuring individual rights in criminal proceedings]. Saratov: Yzd-vo HOU VPO «Saratov. hos. akad. prava», 11-18. [in Russian].
7. Kostiuchenko, O.Iu. (2005). *Apeliatsiine oskarzhennia sudovykh rishen v kryminalnomu protsesi Ukrainy*: dysertatsiia kandydata yurydychnykh nauk [Appeal of court decisions in criminal proceedings of Ukraine: the dissertation of the candidate of legal sciences]. Kyiv. [in Ukrainian].
8. Krainyk, H. (2007). Pytannia shchodo poterpiloho vid zlochynu, peredbachenoho statteiu 272 KK Ukrainy [The issue of the victim of a crime under Article 272 of the Criminal Code of Ukraine]. *Visnyk prokuratury* [Bulletin of the prosecutors office], *no. 9,* 43-48. [in Ukrainian].
9. *Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy 2012* [Criminal Procedure Code of Ukraine 2012] (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/4651-17>. [in Ukrainian].
10. Melnykov, N.V. Uholovnoe presledovanye – samostoiatelnaia hosudarstvenno-vlastnaia deiatelnost prokuratury po obespechenyiu prav y svobod hrazhdan [Criminal prosecution is an independent state-power activity of the prosecutors office to ensure the rights and freedoms of citizens]. *Hosudarstvo y pravo* [State and law], *no. 3,* 20-28. [in Russian].
11. Mynskaia, V.S., Chechel, H.Y. (1988). *Vyktymolohycheskye faktory y mekhanyzm prestupnoho povedenyia*: monohrafyia [Victimological factors and the mechanism of criminal behavior: monograph]. Yrkutsk: Yzd-vo Yrkutskoho un-ta. [in Russian].
12. *Postanova vid 02.09.2015 r. u spravi № 161/19398/17* [Resolution of 02.09.2015 in the case № 161/19398/17] (Verkhovnyi Sud Pershoi sudovoi palaty Kasatsiinoho kryminalnoho sudu) ([Supreme Court of the First Judicial Chamber of the Criminal Court of Cassation)]. <https://precedent.ua/88739861>. [in Ukrainian].
13. *Postanova pro sudovu praktyku spravakh pro vidshkoduvannia moralnoi (nemainovoi) shkody 1995* [The decision on judicial practice of cases on compensation of moral (non-material) damage of 1995] (Plenum Verkhovnoho Sudu Ukrainy) [(Plenum of the Supreme Court of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon2.rada.gov.ua/lows/show/v0004700-95>. [in Ukrainian].
14. Prysiazhniuk, T.I. (2006). *Instytut poterpiloho u kryminalnomu pravi Ukrainy*: avtoreferat dysertatsii kandydata yurydychnykh nauk [Institute of the victim in criminal law of Ukraine: the abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences]. Kyiv. [in Ukrainian].
15. Samoliuk, V.V. (2005). *Zakonne predstavnytstvo u kryminalnomu protsesi Ukrainy*: dysertatsiia kandydata yurydychnykh nauk [Legal representation in the criminal process of Ukraine: dissertation of the candidate of legal sciences]. Kyiv. [in Ukrainian].
16. Serhiienko, V. (2002). Deiaki aspekty zakhystu prav poterpiloho u kryminalnomu protsesi [Some aspects of protection of the rights of the victim in criminal proceedings]. *Visnyk prokuratury* [Bulletin of the prosecutors office], *no. 4,* 28-30. [in Ukrainian].
17. Sydorov, B.V. (1998). *Povedenye poterpevshykh ot prestuplenyia y uholovnaia otvetstvennost*: dyssertatsyia doktora yurydycheskykh nauk [Crime Victim Behavior and Criminal Liability: Dissertation by Doctor of Law]. Kazan. [in Russian].
18. Sym, A.V. (2006). *Funktsyia okhrany prav y svobod lychnosty v sovremennom rossyiskom hosudarstve*: avtoreferat dyssertatsyy kandydata yurydycheskykh nauk [The function of protecting the rights and freedoms of the individual in the modern Russian state: abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences]. Moscow. [in Russian].
19. Tahantsev, N.S. (1994). Russkoe uholovnoe pravo. Lektsyy. Chast Obshchaia : v 2 t. [Russian criminal law. Lectures. Part General: in 2 volumes.]. Moscow: Nauka, *vol. 1.* [in Russian].
20. *Tsyvilnyi kodeks Ukrainy 2003* [Civil Code of Ukraine 2003] (Verkhovna Rada Ukrainy) [(Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <http://zakon4.rada.gov.ua/lows/show/1003-05>. [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.26

Nataliia Suhoniako
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0001-8219-1143
Commercial Court of Sumy Oblast;
Sumy State University, Ukraine

TYPES OF INFORMATION ACTIVITY OF COURTS IN UKRAINE

Наталія Сугоняко
Господарський суд Сумської області,
Сумський державний університет, Україна

ВИДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ В УКРАЇНІ

The article analyzes the legislation currently in effect in Ukraine that deals with the problem of making the legal regulation in the area of the information activity of courts more efficient. The analysis defined the criteria for typization of the information activity of courts and, consequently, the types of such information activity. The information activity of courts is understood as an accumulation of certain systematic and purposeful actions of courts with a view of creating material or non-material wealth to meet the information needs or interests of those interested according to the procedure established by the legislation currently in effect.
Information activity in general and information activity of courts, in particular, can be divided into three main groups, including the following: a) information activity intended to produce information (creation); b) information activity intended to meet the interests of the parties of information activity with the help of certain actions using information; c) information activity connected with the provision of the rights and interests of the parties of information activity.
Keywords: information activity, court activity, types of information, types of information activity, execution of the function of justice.

Сучасний стан розвитку нашої держави характеризується постійними змінами та трансформаціями практично у всіх сферах суспільного життя. Разом із зміною суспільства змінюється держава та її відношення до людини і громадянина. Запровадження людиноцентриської концепції функціонування держави, що стала пануючою на сучасному етапі розвитку нашої держави, спонукало уповноважені державою органи змінити не тільки підходи до сприйняття і співпраці з людиною та громадянином, а й поставили ряд завдань, вирішення яких стало запорукою розвитку України як незалежної та демократичної держави.

Одним з таких завдань є реформування органів судової влади та вдосконалення їх діяльності в аспекті відкритості, чесності та прозорості. В цьому аспекті підвищення ефективності правосуддя стало одним із пріоритетних і стратегічно важливих на шляху євроінтеграції України та приведення вітчизняної системи судочинства до європейських норм і стандартів з метою, в першу чергу, повного й неупередженого захисту прав і свобод громадянин, юридичних осіб і держави. Разом з тим, повний та неупереджений захист прав людини і громадянина судовими органами є практично недосяжним без забезпечення ефективного здійснення судами інформаційної діяльності. Це в свою чергу дає нам можливість говорити про те, що на сучасному етапі розвитку нашої держави питання особливостей інформаційної діяльності судів в Україні є надзвичайно важливим, і таким, що потребує наукового дослідження.

Визначаючись із поняттям інформаційної діяльності для даного дослідження під інформаційною діяльністю ми матимемо на увазі сукупність систематичних цілеспрямованих дій суб'єкта направлених на створення матеріальних чи духовних благ з метою задоволення його інформаційних потреб чи інтересів. Системний аналіз даного визначення, в аспекті інформаційної

діяльності суду, дає можливість виділити два основних питання, відповідь на які є важливими для розуміння сутності досліджуваного явища, а саме: а) чому коли йде мова про діяльність суду ми говоримо про систематичну та цілеспрямовану його діяльність; б) які блага створює суд в процесі своєї діяльності.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»[1] судова влада в Україні, згідно з конституційними засадами поділу влади, здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. При цьому її реалізовують судді та, у визначених законом випадках суд присяжних, шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Основним завданням суду, що реалізує судову владу є здійснення правосуддя. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України.

Враховуючи зазначене, можемо обґрунтовано говорити, що здійснення діяльності суду, як ланки судової системи відбувається постійно, систематично та цілеспрямовано. І лише припинення функціонування держави, як єдиного політико-правового утворення, тобто втрата нею самостійності, може бути причиною не функціонування судової гілки влади взагалі і окремих судів зокрема. Також говорячи про блага, що створює суд в процесі своєї діяльності, варто особливо підкреслити, що основним завданням суду є здійснення правосуддя та забезпечення кожному права на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод гарантованих Конституцією і законами України. В цьому аспекті головним благом, як результатом діяльності суду є стабільне функціонування режиму законності і правопорядку в державі.

Характеризуючи інформаційну діяльність суду та її особливостей, ми виходимо із того, що під інформаційною діяльністю суду ми розуміємо сукупність систематичних цілеспрямованих дій суду направлених на створення матеріальних чи духовних благ з метою задоволення інформаційних потреб чи інтересів зацікавлених осіб в порядку передбаченому чинним законодавством.

Інформаційна діяльності взагалі, та інформаційна діяльність суду зокрема, може бути поділена на три основні групи, а саме: а) інформаційна діяльність направлена на вироблення інформації (створення) (здійснюються уповноваженими працівниками суду, результатом дій яких є надання певної форми відомостей, які надходять ззовні та їх презентації іншим особам); б) інформаційна діяльність направлена на задоволення інтересів суб'єктів інформаційної діяльності за допомогою дій з інформацією (збирання інформації судом, одержання інформації судом, зберігання інформації судом, використання інформації судом, поширення інформації судом); в) інформаційна діяльність пов'язана із забезпеченням прав та інтересів суб'єктів інформаційної діяльності (охорона та захист інформації, що потрапила до суду і має обмежений режим доступу).

Аналіз практики діяльності суду дає можливість в структурі цього виду інформаційної діяльності виділити дві основних групи, а саме: а) інформаційна діяльність, яка здійснюється апаратом суду та б) інформаційна діяльність, що вчиняється корпусом суддів в процесі здійснення правосуддя.

Апарат суду є невід'ємним структурним підрозділом конкретного судового органу суду, головним завданням якого є організаційне забезпечення роботи цього суду. Апарат суду здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»[2] та Положення «Про апарат суду»[3], що розробляється на підставі типового положення про апарат суду[4] та затверджується зборами суддів відповідного суду. Дослідження типового положення на предмет функцій апарату суду, дає можливість констатувати, що до функцій апарату суду входять повноваження, які можна віднести до інформаційної діяльності. Детальний аналіз другого розділу типового положення дає можливість структурувати цю інформаційну діяльність.

В структурі інформаційної діяльності апарату суду можна виділити: а) інформаційну діяльність направлену на організаційне, інформаційно-довідкове й документальне забезпечення

[1] *Закон про судоустрій і статус суддів 2016* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

[2] *Закон про судоустрій і статус суддів 2016* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.

[3] Протокол № 3 від 14 лютого 2019 року. *Збори суддів господарського суду Сумської області*. <https://su.arbitr.gov.ua/sud5021/pro_sud/polozhennay_pro_ap/>.

[4] *Наказ про Типове положення «Про апарат суду» 2019* (Державна судова адміністрація). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>.

функціонування суду; б) інформаційну діяльність направлену на належне ведення діловодства; в) інформаційну діяльність пов'язана з кадровим забезпеченням суду.

До інформаційної діяльності направленої на організаційне, інформаційно-довідкове й документальне забезпечення функціонування суду слід віднести реалізацію таких функцій як: 1) створює належні умови діяльності суду для ефективного виконання суддями покладених на них повноважень; 2) здійснює організаційне, інформаційно-довідкове й документальне забезпечення підготовки справ і матеріалів для розгляду суддями; 3) забезпечує ведення журналів (протоколів) судового засідання, фіксування судового процесу (судових засідань) технічними засобами, проведення відеоконференцій; 4) організовує та забезпечує ведення діловодства в суді, забезпечує підготовку й складання документів відповідно до інструкції з діловодства в суді, інших актів законодавства України; 5) забезпечує ведення, облік, формування, опрацювання, надсилання, друкування, тиражування, використання, зберігання та знищення матеріалів, документів та інших матеріальних носіїв інформації, пов'язаних із діяльністю суду; 6) бере участь в аналізі судової статистики, вивченні та узагальненні судової практики, забезпечує підготовку аналітичних довідок, таблиць, інформації з питань судової статистики; 7) організовує бібліотечно-інформаційну роботу в суді; 8) здійснює інформаційне наповнення веб-сайту суду; 9) забезпечує розроблення проектів актів стосовно організації внутрішньої діяльності суду.

До інформаційної діяльності апарату суду направленої на належне ведення діловодства можна віднести реалізацію таких функцій як: 1) організація та забезпечення ведення діловодства в суді, забезпечення підготовки та складання документів згідно з положеннями інструкції з діловодства в суді, а також інших актів законодавства України; 2) організація комплектації архіву, підготовка документів та архівних справ для передання їх в установленому порядку для постійного зберігання в архів чи їх знищення; 3) складання та подання в установленому порядку статистичної звітності про стан роботи суду, формування оглядів статистичних даних про підсумки діяльності суду;

До інформаційної діяльності пов'язаної з кадровим забезпеченням суду можна віднести реалізацію таких функцій як: 1) ведення кадрового діловодства суду, так само і особових справ суддів у порядку, визначеному Державною судовою адміністрацією України за погодженням з Радою суддів України; 2) здійснює ведення автоматизованої системи обліку кадрів суду (до початку роботи Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи); 3) забезпечення ведення військового обліку та здійснення бронювання для працівників суду.

В процесі реалізації зазначених функцій апаратом суду, уповноважена особа (працівник суду), обробляючи отриману інформацію об'єктивує її у відповідному документі чи сукупності документів, що мають юридичне значення, і які є єдиним комплексним об'єктом інформаційної діяльності. Так, документальне забезпечення підготовки справ і матеріалів для розгляду суддями об'єктивується у належним чином оформленій судовій справі, яка містить послідовне зібрання відповідних документів та має вигляд судової справи в розумінні п.п. 1.2.1 п. 1.2. Положення про автоматизовану систему документообігу суду[1]. Організація та комплектування архіву об'єктивується у належній підготовці документів та судових справ для передачі їх у встановленому порядку на постійне зберігання до архівів. Ведення кадрового діловодства суду об'єктивується у створенні особових справ суддів, що працюють в відповідному суді.

Говорячи про інформаційну діяльність, що направлена на вироблення (створення) інформації, і яка проводиться корпусом суддів в процесі відправлення судом правосуддя, слід зазначити наступне. Безпосередня діяльність суду виявляється у здійсненні правосуддя шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ. Особливості їх розгляду врегульовані відповідними процесуальними кодексами.

Судовий розгляд, як певний процесуальний порядок відправлення правосуддя, складається зі стадій. При здійсненні правосуддя суд, неухильно дотримуючись норм матеріального та процесуального права, забезпечує їх (справ) справедливий, неупереджений та упродовж розумного, але не більш встановленого законом строку розгляд і вирішення з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Стадія судового розгляду складається з чотирьох частин, кожна з яких має

[1] *Рішення про Положення про автоматизовану систему документообігу суду 2020* (Рада суддів України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10>.

свої значення, зміст і призначена для вирішення певного кола питань. Це – підготовча частина; розгляд справи по суті; судові дебати; ухвалення та оголошення рішення. В результаті проходження справи через кожну з зазначених стадій, суд має можливість об'єктивно, повно, на підставі закону оцінити надані по справі докази та винести правосудне рішення. Тобто, інформаційна діяльність суду, що направлена на створення інформації відбувається в процесі відправлення судом правосуддя в рамках судового процесу. При цьому її об'єктивація відбувається на всіх стадіях розгляду справи та має форму відповідних судових рішень та інших процесуальних документах, що продукуються ним відповідно до чинного законодавства України.

Друга група інформаційної діяльності суду пов'язана із задоволенням інтересів суб'єктів інформаційної діяльності за допомогою дій з інформацією. Її можна визначити як цілеспрямовану діяльність суду, що здійснюється уповноваженими органами, і яка направлена на задоволення поточних та спеціальних інформаційних потреб зацікавлених осіб в рамках чинного законодавства України, що об'єктивується у формі одержання, використання інформації, поширення та зберігання інформації. Такими зацікавленими особами можна вважати: а) державу; б) фізичних осіб, підприємства, установи, організації; в) сторони справи.

Функціонуючи як самостійний суб'єкт відносин держава має і повинна мати всю необхідну інформацію щодо стану справ на її території, в тому числі і щодо відправлення правосуддя та додержання режиму правопорядку. Враховуючи те що відправлення правосуддя на території України здійснюється судами, цю інформацію держава в особі уповноважених нею органів має можливість одержави в судах у формі різних статистичних даних, що відображають стан справ в процесі функціонування судової гілки влади. Всі уповноважені державою органи, в компетенцію яких входять дані повноваження, мають право направити відповідний запит для отримання необхідних відомостей. Також, відповідно до Закону України «Про державну статистику»[1] судові органи подають у порядку та строки передбачені цим законом статистичні відомості щодо їх діяльності для створення єдиної системи обліку та статистики на всій території України та її узгодження з міжнародними стандартами і методологією.

Фізичні особи, підприємства, установи та організації, що не є учасниками конкретного процесу можуть мати, відповідно до чинного законодавства, певні інтереси які можуть задовольнятись інформаційною діяльністю суду. Характеризуючи фізичну особу як суб'єкта, що має інформаційний інтерес слід вказати, що чинне законодавство України її визначає як людину, що є учасником правових відносин. Відповідно до юридичної енциклопедії фізичною особою є громадянин України, іноземець чи особа без громадянства, які є суб'єктами правовідносин[2].

Сторони судової справи також мають інформаційні інтереси, які можуть бути задоволені виключно інформаційною діяльністю суду. Зокрема, інформація про перебіг справи, склад матеріалів справи, рішення справи можуть бути їм надані лише в суді в порядку передбаченому законодавством України. Задоволення цих інформаційних інтересів передбачене чинним законодавством і ним гарантується шляхом законодавчого закріплення право учасників справи[3]. Також дані права можуть бути реалізовані представниками сторін справи, зокрема адвокатами.

Підсумовуючи викладене щодо характеристики інформаційної діяльності суду направленою на задоволення інтересів зацікавлених суб'єктів можна виділити таку її особливість як наявність ініціативи-каталізатора такої діяльності. Лише зацікавленість суб'єктів є підставою інформаційної діяльності суду. Ця зацікавленість об'єктивується в інформаційному інтересі який може бути задоволений лише шляхом отриманні відповідної інформації від відповідного суду.

До третьої групи інформаційної діяльності суду включається діяльність пов'язана із забезпеченням прав та інтересів суб'єктів, що направлена на захист від несанкціонованого доступу до інформації, що знаходиться у володінні суду, яку слід визначити як сукупність правових, адміністративних, організаційних та інших заходів, здійснюваних уповноваженими особами

[1] *Закон про державну статистику 1992* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-12#Text>.

[2] Шемшученко, Ю.С. (1998). *Юридична енциклопедія: в 6 т*. Київ: «Укр. енцикл.», 567.

[3] *Господарський процесуальний кодекс України 2018* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України.* <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>; *Кодекс адміністративного судочинства України 2005* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>; *Цивільний процесуальний кодекс України 2004* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.

відповідного суду, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї. Ця діяльність має суто внутрішньо-організаційних характер і здійснюється на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації»[1] та Положення про порядок організації доступу до публічної інформації що знаходиться у володінні суду які затверджуються наказами керівників апаратів відповідних судів[2]. Безпосередні практичні особливості такої діяльності ми розглянемо в наступному розділі.

Таким чином, враховуючи все вище викладене можемо зробити наступні **висновки.**

Інформаційна діяльність суду це сукупність систематичних цілеспрямованих дій суду направлених на створення матеріальних чи духовних благ з метою задоволення інформаційних потреб чи інтересів зацікавлених осіб в порядку передбаченому чинним законодавством.

Інформаційна діяльність суду за функціональним критерієм, може бути поділена на три основні групи, а саме: а) інформаційна діяльність направлена на вироблення інформації (створення), в нашому випадку діяльність направлена на створення інформації судом; б) інформаційна діяльність направлена на задоволення інтересів суб'єктів інформаційної діяльності за допомогою дій з інформацією (збирання інформації судом, одержання інформації судом, зберігання інформації судом, використання інформації судом, поширення інформації судом); в) інформаційна діяльність пов'язана із забезпеченням прав та інтересів суб'єктів інформаційної діяльності (охорона та захист інформації, що потрапила до суду і має обмежений режим доступу).

В структурі інформаційної діяльності суду зі створення інформації виділяються дві основних групи, а саме: а) інформаційна діяльність яка проводиться апаратом суду та б) інформаційна діяльність, що вчиняється корпусом суддів в процесі здійснення правосуддя.

В структурі інформаційної діяльності апарату суду виділяється: а) інформаційна діяльність направлена на організаційне, інформаційно-довідкове й документальне забезпечення функціонування суду; б) інформаційна діяльність направлена на належне ведення діловодства; в) інформаційна діяльність пов'язана з кадровим забезпеченням суду.

Інформаційна діяльність, що вчиняється корпусом суддів в процесі здійснення правосуддя поділяється на три групи: 1) інформаційна діяльність, що направлена на створення інформації і здійснюється в процесі відправлення судом правосуддя в рамках судового процесу; 2) інформаційна діяльність направлена на задоволення інтересів зацікавлених суб'єктів поза судовим процесом; 3) інформаційна діяльність пов'язана із забезпеченням прав та інтересів суб'єктів, що направлена на захист від несанкціонованого доступу до інформації, що знаходиться у володінні суду.

Висновки представлені у даній статті мають проміжний характер, що означає, подальшу потребу у вивченні поставлених в даній статті проблем правового регулювання видів інформаційної діяльності судів в Україні.

References:

1. *Hospodarskyi protsesualnyi kodeks Ukrainy 2018* [Commercial Procedural Code of Ukraine 2018] (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/1798-12>. [in Ukrainian].
2. *Zakon pro derzhavnu statystyku 1992* [Law on State Statistics 1992] (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/2614-12#Text>. [in Ukrainian].
3. *Zakon pro dostup do publichnoi informatsii 2011* [Law on Access to Public Information 2011] (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/go/2939-17>. [in Ukrainian].
4. *Zakon pro sudoustrii i status suddiv 2016* [Law on the Judiciary and the Status of Judges 2016] (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/1402-19#Text>. [in Ukrainian].
5. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy 2005* [Code of Administrative Procedure of Ukraine 2005] (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/2747-15>. [in Ukrainian].

[1] *Закон про доступ до публічної інформації 2011* (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <https://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

[2] *Положення про порядок організації доступу до публічної інформації що знаходиться у володінні Люботинського міського суду Харківської області*. <https://zib.com.ua/ua/print/22683-polozhennya_pro_poryadok_organizacii_dostupu_do_publichnoi_i.html>.

6. *Nakaz pro Typove polozhennia «Pro aparat sudu» 2019* [Order on the Standard Provision "On the Court Apparatus" 2019] (Derzhavna sudova administratsiia) [(State Judicial Administration)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>. [in Ukrainian].
7. *Polozhennia pro poriadok orhanizatsii dostupu do publichnoi informatsii shcho znakhodytsia u volodinni Liubotynskoho miskoho sudu Kharkivskoi oblasti* [Regulations on the procedure for organizing access to public information held by the Lyubotyn City Court of the Kharkiv Region]. <https://zib.com.ua/ua/print/22683-polozhennya_pro_poryadok_organizacii_dostupu_do_publichnoi_i.html>. [in Ukrainian].
8. *Protokol № 3 vid 14 liutoho 2019 roku. Zbory suddiv hospodarskoho sudu Sumskoi oblasti* [Protocol № 3 of February 14, 2019. Meeting of judges of the Commercial Court of Sumy region]. <https://su.arbitr.gov.ua/sud5021/pro_sud/polozhennay_pro_ap/>. [in Ukrainian].
9. *Rishennia pro Polozhennia pro avtomatyzovanu systemu dokumentoobihu sudu 2020* [Decision on the Regulations on the automated document management system of the court 2020] (Rada suddiv Ukrainy) [(Council of Judges of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10>. [in Ukrainian].
10. *Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy 2004* [Civil Procedure Code of Ukraine 2004] (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/1618-15>. [in Ukrainian].
11. Shemshuchenko, Yu.S. (1998). *Yurydychna entsyklopediia: v 6 t.* [Legal encyclopedia: in 6 volumes]. Kyiv: «Ukr. entsykl.». [in Ukrainian].

DOI: 10.46340/eppd.2020.7.5.27

Pavlo Barbul
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-1444-7383
V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv

ON SPECIFIC ISSUES OF LEGAL SUPPLY OF ORGANIZATIONAL-FUNCTIONAL STRUCTURE OF THE MINISTRY OF DEFENSE OF UKRAINE

Павло Барбул
Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, м.Київ

ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАННЬ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СТРУКТУРИ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

The article discusses the constituent elements of the organizational and functional structure of the Ministry of Defense of Ukraine (Ministry of Defense) in their unity and connection. Organizational-functional structure of the Ministry of Defense is a set of positions and structural subdivisions of the Ministry, which exist in internally organized relations in order to achieve the distributed tasks and implementation of certain functions of the Ministry by implementing the powers assigned to them. Emphasis is placed on the interdependence of tasks, functions, powers, and organizational structure of the Ministry. It is noted that the functional structure is primary in relation to the organizational. In addition, the choice of organizational and functional structure of the Ministry of Defense is influenced by a number of factors. They are also important to take into account when improving the legal support of the organizational and functional structure of the Ministry of Defense.

Keywords: Ministry of Defense of Ukraine, organizational-functional structure, tasks, functions, powers, competence, structural subdivisions and position.

Постановка проблеми. Ефективність державного управління сферою оборони в Україні безпосередньо пов'язується з тим, як організоване та функціонує Міністерство оборони України (далі – Міноборони). Важливо, щоб визначеним для нього завданням та покладеним на нього функціям відповідала його організаційна структура. Невідповідність між поставленими перед Міноборони завданнями та функціями і його організаційною структурою може негативно позначитися на здатності цього міністерства вчасно і повною мірою відповідати на виклики і загрози, що постають перед державою. Отже, існує практична потреба дослідження теоретико-прикладних аспектів правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджуючи особливості організаційно-функціональної структури Міноборони, важливо враховувати наявний науковий доробок українських вчених-адміністративістів, які досліджували питання адміністративно-правового регулювання сфери оборони, організації та функціонування системи органів виконавчої влади, зокрема, В.Б. Авер`янова, О.Ф. Андрійко, Ю.В. Георгієвського, В.А. Дерець, Л.Є. Кисіль, В.П. Нагребельного, С.В. Осауленко, В.В. Сокуренка та ін., а також представників науки державного управління та військової науки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій літературі проблематиці організаційно-функціональної структури Міноборони приділяється недостатня увага. Хоча саме адміністративно-правова наука має відігравати важливу роль у процесі реформування Міноборони, створюючи теоретичне підґрунтя тих змін, яких потребує Міноборони як центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що здійснює державне управління у відповідній сфері. Мають місце суперечності та неточності у визначенні завдань, функцій, повноважень, організаційної структури Міноборони. Не завжди акцентується увага на взаємозалежності

та взаємообумовленості організаційної та функціональної складових Міноборони. Взаємовплив цих складових важливо враховувати, удосконалюючи правове забезпечення його організаційно-функціональної структури.

Метою дослідження є охарактеризувати складові елементи організаційно-функціональної структури Міноборони в їх єдності та зв'язку, а також визначити, які особливості варто враховувати, удосконалюючи правове забезпечення цього міністерства.

Виклад основного матеріалу. До категорії «організаційно-функціональна структура» звертаються дослідники адміністративного права, аналізуючи правовий статус органів виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання їх діяльності, вивчаючи їх внутрішню будову. Загальнотеоретичні визначення організаційно-функціональної структури відображають її зміст. Складовими організаційно-функціональної структури є системоутворюючі елементи, які перебувають в управлінських відносинах та взаємодіють між собою (організаційний аспект), та функції, якими наділені системоутворюючі елементи і які вони реалізують у відповідних управлінських відносинах та взаємодіючи між собою (функціональний аспект).

В адміністративно-правовій доктрині домінує позиція, що організаційно-структурні елементи системи управління мають бути функціонально узгоджені, а їх кількість об'єктивно обумовлена. Наслідком цього стане таке упорядкування структури різних ланок, що не призводитиме до посилення громіздкості системи управління в цілому, зниження її керованості. Крім того, з метою найбільш повної реалізації можливостей організаційних структур, необхідно намагатися максимально забезпечити їх стабільність[1].

У разі виникнення необхідності в реалізації нової функції органу виконавчої влади потрібно визначити, чи міг би її виконувати вже наявний структурний підрозділ (чи посадовець) органу влади; чи структура органу виконавчої влади потребує реорганізації без створення нового структурного підрозділу (посади); чи є потреба у створенні нового структурного підрозділу (посади). У випадку зникнення необхідності у виконанні відповідної функції структура органу виконавчої влади може бути реорганізована; створений для виконання цієї функції структурний підрозділ (посада) ліквідується.

При цьому термін «організаційна структура» може аналізуватися і самостійно, без конкретної «прив'язки» до функцій. Це залежить від завдань, які вирішує дослідник. На підтвердження даного положення можна навести точку зору В.Б. Авер`янова, який заперечував проти абсолютизації уявлення, ніби структурний і функціональний підходи до управління можуть бути ефективними лише у випадку, коли застосовуються у єдності. Не виключається і не зменшується доцільність і правомірність використання у конкретних пізнавальних ситуаціях якогось одного або деяких з усієї сукупності його аспектів. Хоча виникають і пізнавальні завдання, котрі вимагають органічного поєднання структурного та функціонального підходів. Зокрема, дослідження співвідношення змісту діяльності та організаційних структур управлінського апарату виходить за власні пізнавальні можливості як структурного, так і функціонального аспектів системного підходу. Структурно-функціональна характеристика апарату управління розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату[2].

Для вирішення завдань удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Міноборони структурно-функціональний підхід доцільно застосовувати в органічній єдності. Варто зазначити, що вибір елементів організаційної структури органу виконавчої влади визначають функції цього органу. Тобто, ефективність діяльності Міноборони залежатиме від того, наскільки його організаційна побудова (структура) відповідатиме функціям, які покладені на це міністерство, та сприятиме їх реалізації. При цьому первинними є функції, а вторинною – організаційна структура.

Організаційну структуру Міноборони утворюють (складають) відповідні структурні підрозділи та посади, які перебувають у певних взаємовідносинах. В науковій літературі зазначається, що при аналізі структури органу виконавчої влади мова повинна йти: 1) про склад його структурних підрозділів; 2) про встановлені схеми зв'язків організаційного підпорядкування підрозділів; 3) про нормативно закріплений порядок розподілення між структурними підрозділами задач,

[1] Боделан, В. (2013). Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*, 3, 53-59.

[2] Авер'янов, В.Б. (1999). Діяльність апарату державного управління: складові змісту. *Державне управління в Україні*. Київ, 69-73.

повноважень, відповідальності; 4) про схему інформаційних потоків та зв'язків. Кожний з цих елементів виступає відносно самостійною організаційно-правовою характеристикою структури органу виконавчої влади, що відображається в правовому регулюванні його організації. Структура органу – це його внутрішня будова, яка втілюється в єдності структурних підрозділів, їх взаємозв'язків та підпорядкованості, нормативно закріпленого порядку (схеми) розподілення між ними покладених на орган завдань та повноважень, юридичної відповідальності і встановленої схеми інформаційних потоків, зв'язків [1].

Поділяємо підхід, відповідно до якого функції – це відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності органів, які характеризуються цільовою спрямованістю. Цільова спрямованість функцій управління – найважливіший аргумент на користь визначення самостійності тієї чи іншої функції. Причому, в даному випадку йдеться не взагалі про будь-які цілі (завдання). Для виокремлення конкретних функцій відповідних органів вирішальне значення має лише певний вид (група) цілей (завдань), що стоять перед цими органами[2].

Функціональний аспект організаційно-функціональної структури не зводиться до означення його лише через функції. Функції аналізуються в поєднанні з повноваженнями та компетенцією. Отже, функціональний аспект організаційно-функціональної структури будь-якого органу державної влади характеризується тріадою «функції – повноваження – компетенція», яка визначається цілями та завданнями діяльності органу виконавчої влади. Функція не виконуватиметься, а результат діяльності органом виконавчої влади не досягатиметься, якщо відсутні необхідні повноваження або ж їх недостатньо. Досягнення результату буде можливим за умови, що функції адекватно відповідають цілям та завданням діяльності органу.

В основі дієвості тріади «функції – повноваження – компетенція» лежить точне і правильне визначення цілей і завдань органу виконавчої влади. Завдання визначаються в компетенційних актах про органи виконавчої влади. Для їх виконання визначаються відповідні функції. Для реалізації функцій орган виконавчої влади наділяється певними чітко визначеними повноваженнями. Такий алгоритм функціонування забезпечує ефективну діяльність органу виконавчої влади та результативність його роботи. Отже, у першу чергу слід визначитися із завданнями органу виконавчої влади.

Щодо повноважень органів виконавчої влади, то у даному випадку усталеним є підхід, відповідно до якого повноваження – це сукупність прав і обов`язків, які закріплені законодавством за органом. Як правило, йдеться про «право-обов`язок» органу виконавчої влади, адже для нього реалізація права теж є його обов'язком.

Компетенція державного органу – це сукупність установлених законом владних повноважень для здійснення функцій і завдань, покладених на нього державою, а повноваження – сукупність прав та обов`язків органу[3] . Будь-який орган представляє державу, але не як окрему особу у праві й тільки в межах своєї компетенції. Саме компетенція є стрижневою і якісною характеристикою державного органу, який не має жодних суб'єктивних прав [4].

Вищенаведене не означає, що можна не розрізняти права та обов'язки в компетенції органу. Права та обов'язки зберігають у рамках компетенції органу державного управління відносно самостійний характер. Право у встановлених межах дає можливість альтернативного вибору при вирішенні того чи іншого питання. У ряді випадків реалізація того чи іншого права органу державного управління цілком залежить від його вибору: приймати чи ні рішення з того чи іншого питання. Обов`язок не надає такої свободи вибору при вирішенні конкретного питання, жорстко регламентуючи дії органу [5].

---

[1] Полюхович, В.І. (1999). *Структура і діяльність державної податкової служби України: організаційно-правовий аспект:* автореферат дисертації кандидата юридичних наук. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 20.

[2] Авер'янов, В.Б. (ред.) (2007). Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: *Том 1. Загальна частина*. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 592.

[3] Осауленко, С.В. (2010). *Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України*: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса.: Одеська національна юридична академія, 20.

[4] Шаповал, В.М. (2003). Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України, 8*, 25-30.

[5] Ківалов, С.В., Лавренова, О.І. (2015). *Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади*. Одеса: Фенікс, 190.

У зв'язку з цим не можна не погодитися з точкою зору Ю.В. Георгієвського, який підкреслив, що нормотворець, визначаючи компетенцію суб`єктів централізованого та територіального управління, в одних випадках не розділяє, вказуючи на повноваження, а інших все ж таки розділяє їх права та обов'язки. Для визначення статусу і компетенції владних суб`єктів часто поряд з терміном «право» (в суб'єктивному значенні) використовується термін «владні повноваження» [1].

Окремі дослідники наголошують на тому, що в нормативно-правових актах потрібно чітко прописувати і виділяти адміністративні права суб'єкта права, не змішуючи їх з адміністративними обов'язками чи іншими категоріями юриспруденції, такими як «компетенція» та «повноваження». У нормативно-правових актах, якими затверджено положення про суб`єкти публічної адміністрації, часто не виокремлюються адміністративні обов'язки і права: вони узагальнюються й об'єднуються загалом компетенцією. Такий підхід методологічно видається хибним, а практично – навіть шкідливим, адже «змішування» обов'язків і прав владного суб'єкта адміністративного права часто призводить до негативних наслідків, коли посадова особа суб'єкта публічної адміністрації внаслідок нечіткості формулювання владної компетенції може вийти за межі повноважень, наданих їй нормами адміністративного права, і таким чином порушити права і свободи осіб [2]

Під повноваженнями публічних органів управління у сфері оборони В.В. Сокуренко обґрунтовано пропонує розуміти систему прав та обов'язків (власних або делегованих), наданих державою органам публічної адміністрації, що здійснюють адміністрування у сфері оборони, їх посадовим та службовим особам з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян України, іноземців та осіб без громадянства [3].

За результатами дослідження поняття «компетенція» Л.Є. Кисіль вірно зазначає, що підходи до визначення компетенції є різноманітними. Натомість автори єдині у визнанні тісного і нерозривного зв'язку функцій, повноважень і компетенції органів управління[4].

Дискусія про співвідношення функцій та компетенції органу управління триває ще з радянського періоду. Узагальнюючи ключові положення цієї тривалої дискусії, В.Б. Авер`янов зазначав, що основними були дві позиції. На думку І.Л. Бачило, функції входять як складові елементи до компетенції та визначають «що» робить орган [5]. Б.М. Лазарєв стверджував, що елементами компетенції органу управління виступають не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції, по-друге, комплекс прав і обов'язків (повноважень), що необхідні для реалізації цих функцій[6].

Подальший аналіз цього питання В.Б. Авер`яновим підтвердив висновок про те, що функції не є однопорядковими з повноваженнями, як елементами компетенції органу, а виражаються у ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх[7]. Він підкреслив органічний зв'язок у змісті управлінської діяльності функцій та державно-владних повноважень (прав і обов'язків), що входять до компетенції органів управління. Стосовно компетенції, то В.Б. Авер'янов визначає її як юридичне вираження управлінських функцій шляхом закріплення за органом у спеціальних правових актах (так званих компетенційних, або статусних) цілей, завдань і необхідних для їх виконання повноважень[8].

Варто погодитися з думкою про те, що питання термінологічної виваженості при застосуванні законодавцем термінів «завдання», «функції», «повноваження», «компетенція» є наразі невирішеним і потребує подальшого теоретичного і практичного вирішення[9].

---

[1] Георгієвський, Ю.В. (2015). *Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування*. Київ: Логос, 345.

[2] Горбач, М.І. (2017). *Адміністративно-правовий статус суб`єктів адміністративного права: теорія і практика*. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 19.

[3] Сокуренко, В.В. (2015). *Сфера оборони України: адміністративно-правове регулювання*: монографія. Київ, Національна академія внутрішніх справ,544.

[4] Кисіль, Л.Є. (1998). *Керівник підприємства: компетенція та адміністративна відповідальність*. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 80.

[5] Бачило, И.Л. (1976). *Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации*. Москва, 198.

[6] Лазарев, Б.М. (1972). *Компетенция органов управления*. Москва, 280.

[7] Аверьянов, В.Б. (1979). *Функции и организационная структура органа государственного управления*. Киев, 150.

[8] Авер'янов, В.Б. (1999). Діяльність апарату державного управління: складові змісту. *Державне управління в Україні.* Київ, 69-73.

[9] Андрійко, О.Ф., Нагребельний, В.П., Дерець, В.А., Кисіль, Л.Є., Педько, Ю.С., Тимощук, В.П. (2014). Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава,* 182-203.

Складовими елементами організаційно-функціональної структури Міноборони є завдання, функції, повноваження, компетенція міністерства (функціональна структура) та посади і структурні підрозділи (організаційна структура). Функціональна структура визначає організаційну. Суб`єктами правового забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України (КМУ) і саме міністерство. Організаційно-функціональною структурою Міноборони є сукупність посад та структурних підрозділів міністерства, які перебувають між собою у внутрішньоорганізаційних відносинах та взаємозв'язках з метою досягнення розподілених між ними завдань та виконання визначених функцій міністерства шляхом реалізації закріплених за ними повноважень.

За період незалежності України організаційно-функціональна структура Міноборони зазнавала частих змін. Змінювалося адміністративно-правове регулювання завдань цього міністерства, уточнювалися функції та повноваження, змінювалися структурні підрозділи. Зміни у завданнях міністерства, що відбувалися за період з 1991 року до теперішнього часу, не могли не позначитися на їх сучасному стані.

В ході проведення оборонної реформи в Україні в організаційній структурі Міноборони в останні роки відбувалися певні зміни, що мають сприяти посиленню спроможності міністерства формувати державну політику. Вони були наслідком зміни повноважень Міноборони, зокрема, прийняття нової редакції положення про міністерство.

Крім цього, в Україні з 2016 року в межах реформи державного управління відбувалося реформування 8 пілотних міністерств. Міноборони не входило до цього переліку. Однак, вважаємо, що в процесі удосконалення правового забезпечення організаційно-функціональної структури Мінооборони можуть бути використані підходи, запропоновані в межах реформи «пілотних» міністерств, а також врахований вже набутий досвід реформування.

На нашу думку, на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони впливає низка загальних для всіх органів виконавчої влади факторів (чинників):

1) рівень, на якому перебуває орган у системі органів виконавчої влади. Міноборони є ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. В Україні вищим органом в системі органів виконавчої влади є КМУ. На місцевому рівні діють місцеві державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ;

2) місце, яке посідає міністерство у системі суб`єктів (Президент України, КМУ, Міноборони, Генеральний Штаб Збройних Сил України), які також здійснюють управління цією сферою на центральному рівні. Важливо враховувати особливості цієї системи, щоб уникати дублювання повноважень та компетенційних спорів;

3) орган виконавчої влади є політичним чи адміністративним. Міноборони, як вже зазначено вище, забезпечує формування та реалізує державну політику. Сучасне Міноборони повинно концентруватися на формуванні державної політики у сфері його відповідальності, а також повинно бути позбавлене невластивих для міністерства повноважень;

4) сфера, якою здійснює управління орган виконавчої влади. Так, Міноборони забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва.

Крім названих чинників, на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони впливають також такі чинники: 5) визначення ключових для відповідної сфери питань, що потребують державного управління; бачення ідеального стану сфери державного управління та результатів, які необхідно досягти; 6) міжнародна ситуація; 7) фінансово-економічні можливості держави; 8) професійність посадових та службових осіб, які займаються нормопроектною діяльністю, готують компетенційний акт про орган виконавчої влади, тобто відповідають за розробку правових актів, якими здійснюється правове забезпечення його організаційно-функціональної структури.

Кожна сфера управлінської діяльності має свою специфіку. Тому на визначення організаційно-функціональної структури Міноборони впливають і спеціальні чинники (фактори). Зокрема, змістовне наповнення завдань, функцій та повноважень Міноборони залежить від того, здійснюється воно для мирного часу, для особливого періоду чи для умов війни.

Перелік чинників (факторів), які впливають на завдання, функції та структуру Міноборони, не обмежується вказаними факторами. У структурі та функціях Міноборони відображаються ті процеси військового будівництва, що відбуваються в Україні у певний час. На тенденції зміни

структури і функцій Міноборони як ЦОВВ та органу військового управління значною мірою впливає багато інших взаємопов'язаних чинників. Серед них, з обґрунтованої точки зору Г.П. Ситника, найголовнішими є: загальна структура, склад та дислокація Збройних Сил України; чинне законодавство та військово-політичні рішення у сфері оборони і військового будівництва; військово-політичні зміни в геополітичному просторі; невирішеність тих чи інших проблемних питань реформування так званих «силових» міністерств у процесі адміністративної реформи в контексті розподілу повноважень і відповідальності органів державної влади, органів військового управління, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування за вирішення питань в оборонній сфері; вплив ринкових перетворень на структуру, механізми та шляхи матеріального, технічного та тилового забезпечення Збройних Сил України та ін. [1].

Висновки. Удосконалюючи правове забезпечення організаційно-функціональної структури Міноборони, важливо враховувати взаємозалежність та взаємообумовленість завдань, функцій, повноважень та організаційної будови міністерства. Структурно-функціональний підхід доцільно застосовувати в органічній єдності. Варто також враховувати наступні чинники (фактори), які впливають на вибір організаційно-функціональної структури Міноборони: сфера, якою здійснюється державне управління; місце Міноборони в системі суб`єктів, які здійснюють управління сферою оборони; рівень органів виконавчої влади, на якому перебуває Міноборони (центральний); міжнародну ситуацію; фінансово-економічні можливості держави; мирний час/особливий період/ умови війни та ін. Подальші наукові дослідження зазначеної проблематики можна спрямувати на аналіз основних напрямів розвитку правового забезпечення організаційної-функціональної структури Міноборони з урахування наведених особливостей та можливості використання в сучасних умовах в Україні зарубіжного досвіду.

References:

1. Averianov, V.B. (1999). Diialnist aparatu derzhavnoho upravlinnia: skladovi zmistu [Activities of public administration: components of content]. *Derzhavne upravlinnia v Ukraini* [Public administration in Ukraine]. Kyiv, 69-73. [in Ukrainian].
2. Averianov, V.B. (ed.) (2007). Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk u dvokh tomakh: *Tom 1. Zahalna chastyna* [Administrative law of Ukraine. Academic course: textbook in two volumes: Volume 1. General part]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka». [in Ukrainian].
3. Averianov, V.B. (1979). *Funktsyy y orhanyzatsyonnaia struktura orhana hosudarstvennoho upravlenyia* [Functions and organizational structure of the government body]. Kyiv. [in Russian]. [in Russian].
4. Andriiko, O.F., Nahrebelnyi, V.P., Derets, V.A., Kysil, L.Ie., Pedko, Yu.S., Tymoshchuk, V.P. (2014). Teoretyko-prykladni aspekty rozvytku administratyvnoho prava ta derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Theoretical and applied aspects of the development of administrative law and public administration in Ukraine]. *Pravova derzhava* [Law state], 182-203. [in Ukrainian].
5. Bachylo, Y.L. (1976). *Funktsyy orhanov upravlenyia: pravovye problemy oformlenyia y realyzatsyy* [Functions of the governing bodies: right problems of design and implementation]. Moscow. [in Russian].
6. Bodelan, V. (2013). Orhanizatsiino-funktsionalni struktury: osoblyvosti vplyvu chynnykiv yikh pobudovy na efektyvnist funktsionuvannia orhanizatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia [Organizational and functional structures: features of the influence of factors of their construction on the efficiency of the organizational mechanism of public administration]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Public administration: theory and practice], *no. 3*, 53-59. [in Ukrainian].
7. Heorhiievskyi, Yu.V. (2015). *Kompetentsiia orhaniv publichnoi vlady: teoriia i praktyka zastosuvannia* [Competence of public authorities: theory and practice of application]. Kyiv: Lohos. [in Ukrainian].
8. Horbach, M.I. (2017). *Administratyvno-pravovyi status sub`iektiv administratyvnoho prava: teoriia i praktyka* [Administrative and legal status of subjects of administrative law: theory and practice]. Kyiv: Naukovo-doslidnyi instytut publichnoho prava. [in Ukrainian].
9. Kysil, L.Ie. (1998). *Kerivnyk pidpryiemstva: kompetentsiia ta administratyvna vidpovidalnist* [Head of the enterprise: competence and administrative responsibility]. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
10. Kivalov, S.V., Lavrenova, O.I. (2015). *Administratyvno-pravovyi status derzhavnoi sluzhby yak tsentralnoho orhanu vykonavchoi vlady* [Administrative and legal status of the civil service as a central executive body]. Odesa: Feniks. [in Ukrainian].
11. Lazarev, B.M. (1972). *Kompetentsyia orhanov upravlenyia* [Competence of governing bodies]. Moscow. [in Russian].

[1] Ситник, Г.П. (2004). *Державне управління національною безпекою України*: монографія. Київ, 408.

12. Osaulenko, S.V. (2010). *Administratyvno-pravovyi status Kabinetu Ministriv Ukrainy*: avtoreferat dysertatsii kandydata yurydychnykh nauk [Administrative and legal status of the Cabinet of Ministers of Ukraine: the abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences]. Odesa.: Odeska natsionalna yurydychna akademiia. [in Ukrainian].
13. Poliukhovych, V.I. (1999). *Struktura i diialnist derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy: orhanizatsiino-pravovyi aspekt:* avtoreferat dysertatsii kandydata yurydychnykh nauk [Structure and activity of the state tax service of Ukraine: organizational and legal aspect: the abstract of the dissertation of the candidate of legal sciences]. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. [in Ukrainian].
14. Sytnyk, H.P. (2004). *Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy*: monohrafiia [State management of national security of Ukraine: monograph]. Kyiv. [in Ukrainian].
15. Sokurenko, V.V. (2015). *Sfera oborony Ukrainy: administratyvno-pravove rehuliuvannia*: monohrafiia [The sphere of defense of Ukraine: administrative and legal regulation: a monograph]. Kyiv: Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav. [in Ukrainian].
16. Shapoval, V.M. (2003). Fenomen derzhavnoho orhanu (orhanu derzhavy) abo orhanu derzhavnoi vlady: teoretyko-pravovyi i konstytutsiinyi aspekty [The phenomenon of a state body (state body) or a body of state power: theoretical, legal and constitutional aspects]. *Pravo Ukrainy* [Law of Ukraine], *no. 8*, 25-30. [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 28. ledna a musí byt publikováné do dne 28. února.
Články pro zveřejnění **v druhém (duben)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 28. března a musí byt publikováné do dne 30. dubna.
Články pro zveřejnění **v třetím (červen)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 28. května a musí byt publikováné do dne 30. června.
Články pro zveřejnění **ve čtvrtém (srpen)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 1. srpna a musí byt publikováné do dne 31. srpna.
Články pro zveřejnění **v pátém (říjen)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 28. září a musí byt publikováné do dne 31. října.
Články pro zveřejnění **v šestém (prosinec)** dílu časopisu jsou přijímány do dne 28. 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, 28 and will be published until February, 28.

Articles for publication in the second (April) issue of the journal are accepted until March, 28 and will be published until April, 30.

Articles for publication in the third (June) issue of the journal are accepted until May, 28 and will be published until June, 30.

Articles for publication in the fourth (August) issue of the journal are accepted until August, 1 and will be published until August, 31.

Articles for publication in the fifth (October) issue of the journal are accepted until September, 28 and will be published until October, 31.

Articles for publication in the sixth (December) issue of the journal are accepted until November, 28 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).