

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
імені В. М. КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ

Держава і право

ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ЮРИДИЧНІ
І ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Випуск 92



Київ
Видавництво «Юридична думка»
2022

**Збірник затверджено Міністерством освіти і науки України
як наукове фахове видання, в якому можуть публікуватися результати
дисертаційних досліджень (категорія «Б»)**

**Збірник включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Варшава, Польща).**

Статті збірника привірюються до публікацій у зарубіжних фахових виданнях

Редакційна колегія

академік НАН України **Ю. С. Шемшученко**, д.ю.н. **Г. П. Тимченко** (головний редактор), д.ю.н. **О. В. Скрипнюк** (відповідальний редактор), д.ю.н. **О. Ф. Андрійко**, д.ю.н. **О. В. Батанов**, д.ю.н. **У. Е. Батлер (W. E. Butler, США)**, д.п.н. **О. В. Батрименко**, д.ю.н. **А. А. Бутирський**, д.п.н. **К. М. Вігман**, д.п.н. **В. П. Горбатенко**, д.ю.н. **В. Н. Денисов**, д.п.н. **Л. Донай (Lukasz Donaj, Польща)**, д.ю.н. **В. В. Дудченко**, д.ю.н. **О. О. Кармаза**, д.ю.н. **О. О. Кваша**, д.і.н. **Л. І. Кормич**, д.ю.н. **С. О. Коросд**, д.ю.н. **О. В. Кресін**, д.п.н. **І. О. Кресіна**, д.ю.н. **П. Ф. Кулинич**, д.п.н. **Л. В. Лешенко (Larysa Leszczenko, Польща)**, д.п.н. **С. М. Наумкіна**, д.п.н. **А. І. Некряч**, д.п.н. **Д. В. Неліпа**, д.ю.н. **Н. М. Оніщенко**, д.ю.н. **Н. М. Пархоменко**, д.п.н. **Н. О. Піпченко**, д.ю.н. **Я. В. Сімутіна**, д.п.н. **М. В. Співак**, д.п.н. **О. М. Стойко**, д.п.н. **Н. М. Хома**, д.п.н. **А. Шептицький (Andrzej Szeptycki, Польща)**, д.п.н. **В. А. Явір**.

Д36 **Держава і право:** Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 92 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2022. 290 с.

ISSN 1563-3349

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії держави і права, порівняльного правознавства, державного управління, адміністративного, конституційного, міжнародного, цивільного, аграрного, кримінального та інших галузей права. Проблеми сучасної політичної науки розкриваються у розділах з теорії та методології політологічних досліджень, історії політичної думки, правової, міжнародної, порівняльної та прикладної політології, етнополітології та конфліктології.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто прагне отримати знання з юридичних і політичних наук.

УДК 34; 32

Адреса редакції

Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України

01601, Київ, вул. Трьохсвятительська, 4, к. 211

Е-mail: polit@ln.ua, polit4211@gmail.com

Тел. 279-73-96, факс 278-54-74

www.derzhava-i-pravo.com.ua

© Інститут держави і права
імені В. М. Корецького НАН України, 2022

© Автори статей, 2022

© Видавництво «Юридична думка», 2022

Держава
і право Випуск 92

Частина 1
ЮРИДИЧНІ
НАУКИ

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.13

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-4

В. В. ДОБИЖА
В. О. КОРНІЄНКО

ЄВРОПЕЙСЬКЕ БАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Розглядаються питання історії виникнення верховенства права як концепції та правового явища в ЄС. Верховенство права позиціонується як універсальний принцип забезпечення прав людини, якого мають дотримуватися всі держави. Проаналізовано правову природу, зміст верховенства права, його принципи та концептуальний підхід до сучасного розуміння прав людини в ЄС.

Показано, що простого формування досконалої системи законодавства, що закріплює основні права та свободи людини і встановлює ефективну законодавчу процедуру, ще недостатньо для побудови демократичного суспільства. Принцип верховенства права фактично є єдиним ефективним засобом забезпечення непорушності демократії, а також одним із її основних ознак, а його забезпечення та контроль – гарантією забезпечення прав людини тією мірою, якою створюються гідні умови існування кожної людини.

Обґрунтовано, що верховенство закону має бути реалізовано на стадії правозастосування, і перший крок до цього – підвищити роль закону як основного і первинного регулятора суспільних відносин.

© ДОБИЖА Василь Валерійович – кандидат політичних наук, доцент кафедри правознавства і гуманітарних дисциплін Вінницького навчально-наукового інституту економіки Західноукраїнського національного університету; ORCID: 0000-0002-5540-9781; e-mail: v.dobizha@gmail.com

© КОРНІЄНКО Валерій Олександрович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету; ORCID: 0000-0001-6285-570; e-mail: valkorney1958@gmail.com

Ключові слова: *верховенство права, верховенство закону, справедливість, праворозуміння, правова держава.*

Dobizha Vasil, Kornienko Valery. The european vision of the principle of the rule of law

This article is devoted to the issues of the rule of law, the history of its origin as a concept and legal phenomenon. The rule of law is positioned as a universal principle of ensuring human rights, which all states are obliged to adhere to. The article analyzes the legal nature and content of the rule of law as a principle, a legal phenomenon, and a conceptual approach to modern human rights.

The analysis revealed that simple formation of a perfect system of legislation that enshrines fundamental rights and human freedom and establishing an effective legislative procedure is not enough to build a democratic society. The principle of the rule of law is in fact the only effective means of ensuring the inviolability of democracy, as well as one of the its main features, and its provision and control - a guarantee of ensuring human rights in that the degree to which decent living conditions are created for each person.

It is substantiated that the rule of law should be identified and implemented at the stage of law enforcement and the first step towards this is to increase the role of law as the main and primary regulator of public relations.

Key words: *the rule of law, rule of law, justice, legal understanding, rule of law.*

Ідея верховенства права сформувалася в XVII–XIX ст. в європейському культурно-юридичному середовищі й доктрині природного права. Її підґрунтям стало поєднання давньоримської/давньогрецької й середньовічних правових традицій пріоритету індивідуальної свободи. Це і стало основним елементом сучасної концепції верховенства права.

Європейська доктрина верховенства права, як система поглядів на устрій та розвиток правової дійсності, формувалася протягом кількох століть, є похідною від правової системи держав англосаксонської правової сім'ї та втілює політичний ідеал «правління права», а не окремих суб'єктів. Це дало змогу зафіксувати верховенство права як фундаментальний конституційний принцип англійського права. У державі з верховенством права законодавчо закріплено та визнано найвищою цінністю природні права і свободи людини.

Верховенство права згадується в преамбулі Статуту Ради Європи як один із трьох «принципів, що становлять основу справжньої

демократії», поряд зі свободою особистості та політичними свободами. У статті 3 Статуту [1] йдеться про те, що попередньою умовою для прийняття нової держави до Ради Європи є повага до принципу верховенства права. Таким чином, верховенство права, поряд з демократією та правами людини, є одним з трьох основних принципів Ради Європи, що переплітаються і навіть частково дублюють один одного. Тісний взаємозв'язок між верховенством права та демократичним суспільством підкреслюється у різних формулюваннях Європейського суду з прав людини. Наприклад, «демократичне суспільство, що визнає верховенство права», «демократичне суспільство, засноване на верховенстві права» та у більш загальному сенсі – «верховенство права в демократичному суспільстві». Забезпечення цих трьох принципів – поваги до прав людини, плюралістичної демократії та верховенства права – вважається головною метою діяльності Ради Європи. В основних політичних документах Ради Європи, а також у різних конвенціях та рекомендаціях систематично згадується верховенство права.

Невід'ємною складовою правової, демократичної держави є реалізація принципу верховенства права. Недостатня визначеність змісту категорії верховенства права багато в чому обумовлена дискусійністю та відсутністю однозначних відповідей на ключові питання: яка правова основа та зміст верховенства права, що розуміється під правом в Європейському Союзі, над актами яких видів та рівнів регулювання воно має верховенство, чи є доцільним виокремлення та оцінка верховенства права як самостійного правового явища для розвитку правової доктрини та практики?

Англійський термін “rule of law” відображає активний стан права, його дію. Це поняття не обмежене державою, як термін «правова держава» (право діє в суспільстві загалом), хоча у Великій Британії цей термін прийнятий у вузькому тлумаченні відомого британського конституціоналіста А.Дайсі, який вважав цей принцип паралельним до другого основного принципу — суверенітету парламенту і виділяв у верховенстві права такі складові: воно формується протягом тривалого часу шляхом накопичення й узагальнення судових прецедентів і юридично впливає з них; покарання можливе лише на підставі зрозумілого людям закону, орієнтованого на майбутнє; ніхто не може бути вищим за закон; правлять не

люди, а закони (цей останній елемент, на нашу думку, був головним у названому тлумаченні) [3, с.26].

У британській концепції витоки поняття верховенства права пов'язують з Великою хартією вольностей 1215 року (збори феодалів почали обмежувати абсолютизм короля) і з Біллем про права 1689 року, але там цей термін не зустрічається. Також його не можна зустріти у законах, що відносяться до британської Конституції. Складовими цієї Конституції є також судові прецеденти, конвенційні угоди та узагальнення праць видатних британських юристів, а там цей термін вже присутній.

По суті, термін «rule of law» має доктринальне походження, він прийнятий у тлумаченнях. Точний переклад верховенства англійською мовою – це “supremacy” (а не “rule”) [5]. Перекладачі, згадуючи про Act of Supremacy 1534 року (Акт про верховенство), який остаточно закріпив розрив англійської церкви з Римом в ході реформації і позначив верховенство останньої, слово supremacy часто лишають взагалі без перекладу – Акт про супремачію.

У німецькій мові, від якої виходять у перекладах деякі інші формулювання про верховенство права, для позначення цього поняття використовується словосполучення «правова держава» (“Rechtsstaat”). Термін «правова держава» має досить зрозумілу визначеність, але його термінологічний мінус полягає в обмеженому характері об'єкта: він стосується тільки держави, а застосування принципу верховенства права обмежується поняттям держави. Незважаючи на те, що держава в такому словосполученні часто розуміється як суспільство в цілому, термінологічно дане формулювання є вузьким, воно не охоплює весь зміст верховенства (панування) права. У німецькій мові поняття «верховенство» може бути позначене словом “die Herrschaft”, але формулювання “die Herrschaft des Recht” (буквально: панування, верховенство права) у конституціях Австрії, Німеччини і, наскільки ми можемо судити, у правових актах цих країн, не використовується.

Відомі всім правникам вислови «верховенство права» і «верховенство закону» досить часто в юридичній літературі розглядають як ідентичні або схожі за змістом. Поняття «верховенство права» лексично близьке до одного з базових елементів позитивістської доктрини права у вигляді поняття «верховенство закону», що і призвело до ототожнення цих понять.

В англійській мові вони навіть лунають однаково, для них використовують спільний концепт «rule of law», втім їх перекладають у різних значеннях. У перекладах окремих правничих документів застосовують різний контекст, а саме: «сила закону», «влада закону», «верховенство закону». Зазначимо, що українське поняття «закон» означає нормативний документ з найвищою юридичною силою, ухвалений в установленому порядку, недотримання якого передбачає негативні санкції з боку держави, тоді як англійське «law» одночасно має багато значень. Зокрема, як іменник: і закон, і право, і правнича професія, і суд (судовий процес) тощо. Як дієслово «law» має два значення: 1) звертатися до суду; 2) нав'язувати свою волю. І навіть цим усі можливі значення англійського слова law не вичерпуються [5].

Зазначимо, що європейська правнича думка в питанні співвідношення верховенства права і верховенства закону, як і щодо співвідношення держави і права, сформувала два різні погляди, або підходи.

Один із них орієнтований на те, що держава виступає чи не єдиним і винятковим джерелом права, і все те, що транслює держава через свої закони, і є правом.

Інше бачення ґрунтується на тому, що право як регулятор суспільних відносин виникло раніше за закон, є незалежним від держави соціально-історичним явищем, і виступає елементом суспільних відносин. В даному випадку ми бачимо зовсім інше праворозуміння та інше уявлення про співвідношення верховенства права і верховенства закону, як і держави і права. Держава та право визнаються не тільки відносно самостійними інститутами, а й однаково похідними від об'єктивних відносин та умов, що складаються в межах громадянського суспільства.

Прикметно, що ані установчі договори, ані первинне законодавство не передбачають обов'язкового положення щодо верховенства права ЄС над національним правом держав-членів. Єдина спроба кодифікації верховенства права зафіксована в Договорі про запровадження Конституції для Європи, проте цей Договір не набув чинності [2].

Щодо сучасного загальноєвропейського розуміння верховенства права, то науковці покликаються переважно на визначення Тома Бінгема. Його формулювання враховує основні аспекти поняття

«верховенство права»: всі особи в державі й органи державної влади, чи то публічні, чи то приватні, повинні бути зв'язані законами і мати право користуватися законами, публічно ухваленими і публічно виконуваними в судах [2]. Це коротке визначення, яке поширюється і на публічних, і на приватних осіб, доповнюється 8 «складниками» верховенства права: 1) доступ до закону (положення якого повинні бути зрозумілими, ясними і передбачуваними); 2) питання юридичних прав повинні, як правило, вирішуватися на підставі закону, а не на розсуд влади; 3) рівність перед законом; 4) влада має здійснюватися відповідно до закону, справедливо і розумно; 5) права людини повинні бути захищені; 6) мають бути передбачені кошти для врегулювання спорів без невинуватих витрат або відтермінувань; 7) суди мають бути справедливими; 8) держава повинна дотримуватися своїх зобов'язань, у рамках і міжнародного права, і національного.

Висловлена Бінгемом умова про те, що закони повинні ухвалюватися публічно, стосується природи права і прийняття законів, вимагає, щоб самі закони були доступними, ясними й орієнтованими на перспективу. Однак Бінгем [2] уточнює, що в нашому складному суспільстві необхідна певна свобода розсуду з боку державних посадових осіб, при цьому таке тлумачення не повинно бути безконтрольним і не можна дозволяти ухвалювати довільні або нерозумні рішення (відтак сама природа права наповнюється і процедурним, і субстантивним змістом).

Розглядаючи поняття «верховенство права», слід привернути увагу до конструкції законності, яка виступає засобом забезпечення загальнообов'язковості, саме правового змісту закону. Зазначимо, що правовий закон – це позитивне право, норми якого оформлені належним чином, а зміст відповідає основним засадам природного права та правовим вимогам конкретного соціуму. Право є єдиним офіційним виразом, з належним змістом, який уособлює правовий закон. Проте закони не завжди можуть бути правовими, закон може мати не правовий зміст, тобто бути порожнім. Без змістової форми неправовий закон, на відміну від правового закону, не відповідає правничим вимогам та не може втілювати справедливість. Наприклад, закони, ухвалені в нацистській Німеччині, на підставі яких переслідували осіб з політичних, расових та релігійних мотивів, ніколи не відповідатимуть правовій сутності.

Українські законодавці закріпили національне бачення і юридичне визначення поняття «верховенства права» в ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України [4]: суд під час вирішення справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Проте найбільш змістовно поняття «верховенство права» розкрито в рішенні Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України [6]. Пункт 4.1. рішення містить таке тлумачення: верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчій та правозастосовній діяльності, зокрема в законах, які за своїм змістом мають бути наповнені ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимізовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем цього суспільства.

У 2019 році Конституційний Суд України пішов далі й не просто продублював визначення «верховенства права», а й виділив його елементи та окреслив порядок взаємодії з органами державної влади [8]. Велика палата КСУ в справі за конституційним поданням народних депутатів України зазначила, що верховенство права виступає як нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права. Його необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду.

Таким чином, верховенство права означає, що органи державної влади обмежені у своїх діях заздалегідь регламентованими та оголошеними правилами, які дають можливість передбачити заходи, що будуть застосовані в конкретних правовідносинах. Відповідно суб'єкт правозастосування може передбачати й планувати свої дії та розраховувати на очікуваний результат.

Сучасне демократичне суспільство виробило досить дієвий механізм забезпечення верховенства права, який включає такі елементи: наявність основного закону країни – Конституції чи її еквівалента; чітка і послідовна система законодавства; інститути правосуддя, управління і безпеки, що володіють засобами й можливостями забезпечити застосування законодавства; наявність правової культури в суспільстві.

За відсутності рівного для всіх закону поступальний розвиток суспільства неможливий. Там, де є групи, що прагнуть бути вище за закон (правителі, чиновники, духовенство, криміналітет), а також практика вибіркового застосування права («друзям – все, іншим – закон»), стимули для розвитку зникають. Для досягнення успіху прагнення до саморозвитку та активної діяльності недостатньо. Для цього потрібно намагатися увійти до відповідної «елітної групи» або знайти спільну мову з «потрібними людьми». Як наслідок, країна відстає в розвитку, а велика частина суспільства животіє в злиднях і перебуває в постійній небезпеці свавілля з боку тих, кому «закон не писаний».

Для покращення ситуації з верховенством права в Україні особливе значення має не лише відокремлення права і закону, а й розмежування. Важливо, що співвідношення тут зовсім інше, фундаментальне, ніж розведення права і закону, що працює на елементарному рівні в межах правової матерії або в особливій соціально-політичній ситуації (як це було характерно для радянського суспільства).

Узагальнюючи основні ознаки європейського бачення поняття «верховенство права», важливо відкинути хоч і важливі, але загальні характеристики права та сконцентрувати увагу на змісті відносин верховенства права, що виявляється, у наступному: 1) право закріплює (насамперед у конституціях) основи суспільного, державного ладу та правового становища особи, і на цій основі розвиваються (мають розвиватися) й інші відносини у суспільстві; 2) право від імені суверенної публічної влади і врешті від імені влади народу, суспільства встановлює суспільно значущі можливості, суб'єктивні права – вимоги та зобов'язання, регулює (стимулює, заохочує, обмежує, забороняє) всі основні відносини в суспільстві, які мають бути врегульовані та піддаються правовому регулюванню; 3) право визначає міру регулювання, яке здійс-

нюється іншою владою в суспільстві (наприклад, громадськими об'єднаннями щодо їх членів або персональної батьківської влади у сім'ї); 4) верховенство права означає пов'язаність правом поведінки та діяльності всіх фізичних та юридичних осіб, об'єднань, спілтовариств, органів держави та самої держави.

1. Statute of the council of Europe. URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Statut_CE_2015-EN.pdf. 2. Bingham Tom. *The Rule of Law* (2010). Cambridge University Press & Assessment. URL: <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/rule-of-law-by-tom-bingham-london-allen-lane-2010-213-pp-hardback-2000-isbn>. 3. Dicey A.V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* Palgrave Macmillan; 1985. 4. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. 5. Oxford English Dictionary. Oxford English and Spanish Dictionary, Synonyms, and Spanish to English Translator. URL: <https://www.lexico.com>. 6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>. 7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text>. 8. Article I-6 of the Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310/2004, 1. J-C Piris, *The Constitution for Europe. A Legal Analysis* (CUP 2010).

References

1. Statute of the council of Europe. URL: Retrieved from https://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/Statut_CE_2015-EN.pdf. 2. Bingham Tom. *The Rule of Law* (2010). Cambridge University Press & Assessment. Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/journals/cambridge-law-journal/article/abs/rule-of-law-by-tom-bingham-london-allen-lane-2010-213-pp-hardback-2000-isbn>. [in English]. 3. A.V. Dicey. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1985). Palgrave Macmillan; 10th edition. 4. Кодекс адміністративного судочинства Украйини 2005 (Verkhovna Rada Ukrayiny). [Code of Administrative Procedure of Ukraine 2005 (Verkhovna Rada of Ukraine)] *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. 5. Oxford English Dictionary. Oxford English and Spanish Dictionary, Synonyms, and Spanish to English Translator. Retrieved from: <https://www.lexico.com>. 6. Rishennya Konstitucijnogo Sudu Ukrayiny u

spravi za konstitucijnim podannym Verhovnogo Sudu Ukrayini shodo vidpovidnosti Konstytuciyi Ukrayini (konstitucijnosti) polozhen statti 69 Kriminalnogo kodeksu Ukrayini 2004 [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of the Supreme Court of Ukraine on the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with the provisions of Article 69 of the Criminal Code of Ukraine] Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>. 7. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro dostrokovye pryypynennia povnovazhen Verkhovnoi Rady Ukrainy ta pryznachennia pozacherhovyykh vyboriv». [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional submission of the people's deputies of Ukraine regarding the conformity of the Constitution of Ukraine with the Decree of the President of Ukraine "On the early termination of the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and the appointment of extraordinary elections"] Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text> 8. Article I-6 of the Treaty establishing a Constitution for Europe, OJ C 310/2004, 1. J-C Piris, The Constitution for Europe. A Legal Analysis (CUP 2010).

Dobizha Vasil, Kornienko Valery. The european vision of the principle of the rule of law

This article is devoted to the issues of the rule of law, the history of its origin as a concept and legal phenomenon. The rule of law is positioned as a universal principle of ensuring human rights, which all states are obliged to adhere to. The article analyzes the legal nature and content of the rule of law as a principle, a legal phenomenon, and a conceptual approach to modern human rights.

The analysis revealed that simple formation of a perfect system of legislation that enshrines fundamental rights and human freedom and establishing an effective legislative procedure is not enough to build a democratic society. The principle of the rule of law is in fact the only effective means of ensuring the inviolability of democracy, as well as one of its main features, and its provision and control – a guarantee of ensuring human rights in that the degree to which decent living conditions are created for each person.

It has been proven that neither the founding treaties nor the current primary legislation provide for a mandatory provision that would declare the supremacy of EU law over the national law of the member states.

In the article, that right, comes forward as effective means of adjusting only in the conditions of supremacy of the law. Principle of supremacy of right is the basis of activity of United Nations and other international organizations, and also political institutes of the modern developed states.

It has been shown that a pan-European understanding of the concepts studied takes into account the main aspects of the concept of “rule of law”: all persons, whether public or private, must be bound by law and have the right to enjoy it.

It is shown that modern society has developed an effective mechanism for ensuring the rule of law, which includes: the existence of the basic law of the country – the Constitution or its equivalent; clear and consistent system of legislation; institutions of justice, administration and security, which have the means and capabilities to ensure the application of legislation; legal culture.

In the absence of equal law for all, the progressive development of society is impossible. Where there are groups above the law, as well as the practice of selective application of the law, incentives for development disappear.

It is substantiated that the rule of law should be identified and implemented at the stage of law enforcement and the first step towards this is to increase the role of law as the main and primary regulator of public relations.

Key words: the rule of law, rule of law, justice, legal understanding, rule of law.

УДК 341.01

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-15

В. В. ДУДЧЕНКО
О. В. ПАСЕЧНИК

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ КОМУНІКАЦІЇ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

Міжнародні взаємозв'язки сучасності проявляються у прагненні держав світу до комунікативної діяльності. Завдяки цьому вирішується низка завдань щодо розвитку взаємовідносин держави і суспільства, державної влади та громадськості, формуються нові підходи, методи й технології міждержавних комунікацій – від розбудови стійких зв'язків між громадянським суспільством та державою до створення унікальних правових алгоритмів.

Ключові слова: державна політика, діяльнісний підхід, інформаційно-комунікативні технології, міжнародні відносини, міждержавні комунікації, міжнародне право.

Dudchenko Valentyna, Pasechnyk Olena. Theoretical foundations of the international legal level of modern states communication mechanisms

The international relations of modernity are manifested in the efforts of the countries of the world to communicative activity, because thanks to this, a number of tasks related to the construction of relations between the state and society, state power and the public are solved. New approaches, methods and technologies of interstate communications are being formed. From building sustainable ties between civil society and the state to creating unique legal algorithms.

Key words: state policy, actional approach, information and communication technologies, international relations, interstate communications, international law.

Сучасний світ є відображенням тенденцій постіндустріально-го суспільства. Змінюється все: і ставлення держави до людини, і ставлення людини до держави. На цьому тлі міжнародні взаємо-

© ДУДЧЕНКО Валентина Віталіївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри загальної теорії права та держави Національного університету «Одеська юридична академія»

© ПАСЕЧНИК Олена Владиславівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного та європейського права Національного університету «Одеська юридична академія»

зв'язки сучасності проявляються у прагненні держав світу до комунікативної діяльності. Завдяки цьому вирішується низка завдань щодо побудови взаємовідносин держави і суспільства, державної влади та громадськості. Формуються нові підходи, методи й технології міждержавних комунікацій – від розбудови стійких зв'язків між громадянським суспільством та державою до створення унікальних правових алгоритмів.

Міждержавні комунікації необхідно аналізувати як системну сукупність компонентів, інформаційних мереж та служб, які мають матеріально-технічні ресурси та професійні кадри. Міждержавна комунікація є частиною предметної культури, яка забезпечує рух культурних сенсів у соціальному просторі та часі. Міждержавні комунікації проявляються як шлях впливу на поведінку соціуму протягом певного періоду, з використанням певного набору комунікаційних заходів та масиву медіа-повідомлень по багатьох каналах для створення необхідних умов для людини і суспільства.

Тріада комунікації право – держава – суспільство є універсальною та включає аналіз ситуації, поставлених завдань, узгодження стратегій, реалізацію кампаній зі створення інформаційно-реklamних повідомлень, що поширюються через традиційні засоби масової інформації, нові технології і міжособистісне спілкування.

Публічні комунікації є важливим компонентом політичного розвитку Європейського Союзу. Комунікація не може зробити ЄС ідеальним або вирішити економічні, соціальні, політичні та екологічні проблеми. Втім комунікація допомагає підвищити обізнаність і мобілізацію людей. Комунікація розглядається як ключовий засіб інтеграції, утвердження ідентичності, поваги і демократичних цінностей, що допомагає громадянам зрозуміти Європейський Союз на емоційному рівні і через створення кращої системи спілкування суспільства та європейських інститутів при здійсненні спільної політики. Інформаційна та комунікаційна політика ЄС насправді з самого початку була частиною європейської інтеграційної політики. Стратегія включає публікацію програмних документів, вдосконалення служб, створення фондів розвитку ініціатив громадянського суспільства. Таким чином, комунікація стає стратегічним ресурсом ЄС і включає активну взаємодію і співпрацю з комунікаційними елементами суспільства: журналістами, громадськими організаціями, службовцями, урядовими структурами тощо.

Багато фахівців відзначають, що нині у світі активізується увага до комунікативної діяльності. Вважається, що це нова хвиля, спрямована на вироблення сучасних підходів щодо практики державних комунікацій [1]. Головним у розумінні комунікацій вважається постулат, що державне управління є специфічним видом спеціально побудованої діяльності, особливим видом діяльності з соціального управління [2]. Відповідно і комунікативна діяльність має специфічні особливості і має бути спрямована на побудову міцних соціальних зв'язків.

Стосовно сучасних зарубіжних підходів до комунікацій і комунікативної діяльності варто відзначити, що комунікація розглядається з позицій діяльності, або діяльнісного підходу, що дало можливість багатьом державам сформулювати складові комунікаційних політик, стратегій, планів тощо. Використовуються два поняття: комунікативна політика і комунікаційна політика. Друга категорія більш широка, оскільки визначає особливості взаємодії з населенням шляхом використання ІТ-технологій. У багатьох державах виокремлюється комунікативна політика, яка має: принципи; цілі; рішення; правила; заходи; кодекси поведінки. Відповідно кожна держава визначає для себе найбільш доцільний формат документа, який є основою для реалізації на практиці комунікативної політики та створений відповідно до практики і традицій системи правового регулювання у державах: політика комунікацій; комунікаційна стратегія; стратегія комунікацій та план дій; координація комунікативної політики; політика урядової зовнішньої комунікації; комунікаційна стратегія громадськості.

Інформаційна парадигма сучасного розвитку виступає як модель політичної дії, як система оцінок політичної і соціально-економічної ситуації, на основі яких формуються і аргументуються завдання для практичної діяльності міжнародних акторів на національному і глобальному рівнях. Водночас стратегічне, тактичне й оперативне забезпечення зовнішньополітичних інтересів на міжнародній арені також залежить від врахування впливу міжнародних комунікацій на міждержавну взаємодію. Адже детермінантами зовнішньої політики вважаються стратегії формування і підтримання позитивного іміджу країни, пріоритети національних пріоритетів у міжнародних відносинах, сучасний комунікативний інструментарій дипломатичних представництв, консульських установ і дипломатичних місій [3].

У вітчизняній практиці комунікації суб'єктів державного управління знаходяться у площині накопичення, зберігання та надання інформації. Відсутня теоретична та практична підготовка професійних комунікаторів. Спостерігається перенесення державноуправлінських комунікацій у політичну площину.

Актуальність комунікацій у державному управлінні не знижується багато років поспіль. В основу практики комунікації у багатьох державах світу покладено певні теоретичні концепції. Сучасні дослідження розглядають комунікації суб'єктів державного управління крізь призму урядових комунікацій. У них йдеться про важливість для багатьох держав плану комунікацій ЄС щодо розвитку соціального діалогу [4].

Нині визначаються методи комунікацій, що застосовуються для досягнення результатів: консультативні заходи; дискусії щодо європейської соціальної моделі; дебати зі стратегічних питань, які пов'язані з майбутнім ЄС; телевізійні форуми; семінари; прямий діалог; он-лайн голосування тощо.

З'являються публікації, у яких фахівці наголошують на зростаючі ролі стратегії урядових зв'язків з громадськістю, заснованих на стратегічних комунікаціях, розроблених центральними органами влади [5]. Зокрема, багатьма науковцями приділялась увага питанням медіатизації урядів [6].

Особливий акцент зроблено на питаннях державних комунікативних теорій, які пов'язані з процесами медіатизації. Наголос робиться на виробленні нових ідей у комунікативних аспектах управління ЄС, зокрема щодо мислення.

Результатом таких комунікацій має бути свідома підтримка громадянами європейських країн рішень Європейського парламенту. На комунікативних заходах у ЄС науковцями та практиками обговорювалася низка питань: яким чином політикам відповідати на вимоги спільноти; прозорість – це зобов'язання чи можливість; що таке комунікація в ЄС; як робити ЄС-новини; зв'язок науки, управління та освіти; інтерактивні практики прийняття рішень; лобювання демократії ЄС; нові тенденції в урядових кампаніях; освітні засоби зв'язку; відкриті політики; цифрове перетворення державних організацій тощо [7].

На деяких електронних ресурсах США йдеться про широкий спектр підходів до залучення громадян до прийняття рішень, які

стосуються їх життєдіяльності. Це вимагає не тільки широкого інформування громадян, а й надання їм можливості висловити свою точку зору і впливати на важливі державні рішення. Це передбачає вироблення та запровадження комплексних місцевих програм комунікації та участі.

Міжнародні комунікації сприяють поширенню впливу в міжнародному середовищі, вирішенню геополітичних завдань, формуванню нової архітектури сучасної системи міжнародних відносин. Функції міжнародних акторів щодо забезпечення національних інтересів, зумовлених зростанням конкуренції впливів та параметрів політичного позиціонування в системі глобальних взаємодій, істотно трансформуються і спонукають до комплексного використання інноваційного ресурсу, включаючи до активів зовнішньополітичних стратегій комунікаційний інструментарій як прямого, так й опосередкованого впливу. Саме складність і суперечливість міжнародних процесів і явищ зумовили особливий інтерес до міжнародних комунікацій, які створили нові можливості для зовнішньополітичної діяльності держав у міжнародних відносинах XXI ст. [8].

Розширюється спектр застосування комунікацій у державному управлінні, а також відбувається перенесення їх із площини процесів у площину діяльності.

Інші спеціалісти акцентують увагу на процесах «транспортування та обміну інформацією» [9] з метою пояснення рішень і дій уряду та підтримки соціальних зв'язків. Робиться наголос на відмінностях між активним урядовим зв'язком і пасивним громадським зв'язком. «Активний зв'язок» – це термін, який спеціалістами використовується для позначення всієї інформації, яка надається в організованому порядку з державних або конкретних цільових груп влади та адміністрації. Активний тому, що всі заходи, які проводяться урядом, – сплановані, організовані й фінансуються. «Пасивний зв'язок» – це інформація, яка надається державними адміністраціями тим особам, які її просять відповідно до правових актів щодо доступу до інформації. Сутність цих зв'язків – інформування громадськості, пояснення рішень для отримання їх підтримки, захист цінностей та сприяння відповідній поведінці та діалогу між установами і громадянами.

Як інструмент зовнішньополітичної діяльності, міжнародна комунікація має характерні особливості для просування націо-

нальних інтересів у глобальному середовищі й переконання світової громадськості та внутрішньої спільноти у правильності зовнішньополітичних рішень. Вона дає змогу здійснювати політичну взаємодію, розвивати економічне співробітництво та культурний обмін. Серед детермінантів міжнародної комунікації виділяють дипломатичні канали, ділові комунікації, культурний і науковий обмін, мас-медіа, інтернет та соціальні мережі, які дозволяють ефективно регулювати міжнародні комунікаційні потоки [10].

Подібний урядовий зв'язок співвідноситься із: спілкуванням щодо діяльності уряду стосовно пояснення рішень уряду; заохочення громадян до використання їх прав тощо.

Фактично йдеться про комунікацію через надання інформації, яка, в свою чергу, може бути або державно орієнтовна, або політична. Аналіз комунікацій у деяких державах світу свідчить про наявність стратегії розвитку комунікацій суб'єктів державного управління.

Отже, комунікація у державному управлінні – це специфічна діяльність, яка має чотири глобальних напрями: стратегічні комунікації; кризові комунікації; масові комунікації; міжособистісні комунікації. Всі вони реалізуються декількома шляхами: спілкування; е-технології для спілкування; урядовий зв'язок; закон як комунікації; PR-комунікація. У свою чергу, вони розподіляються на дві площини: комунікації з громадськістю та комунікації в межах державно-адміністративної системи. Їх реалізація передбачає використання методів: пропаганди; переконуючої пропаганди; переконання; залучення; освіти; пояснення; роз'яснення; діалогу; медіації; інформування. PR-комунікація як діяльність реалізується з трьох позицій: з громадянами; з державними установами; із зацікавленими сторонами. У даному випадку методи PR-комунікації однакові, але мають різне наповнення: надання інформації; обговорення; планування; інформаційно-пропагандистські кампанії; поширення нової інформації. Варто відзначити, що інформування розглядається як один із методів реалізації комунікативної політики держави і тільки при інформуванні населення для отримання оперативної інформації, що є правом громадянина.

Виокремлюються думки щодо розширення функцій законів держав, які на сьогодні мають не тільки дозвільні функції, а й комунікативні, оскільки громадяни отримали можливість впливати на

формування змісту законодавчих актів. Відповідно і сам закон стає формою комунікації з населенням і переходить у площину комунікаційного підходу [11].

Для державно-адміністративної системи основним методом залишається інформування, оскільки воно стосується передачі інформації для прийняття рішень і організаційної роботи.

У світовій практиці розрізняються два блоки комунікацій як діяльності, спрямованої на різні цілі, завдання і результати. Перший блок стосується природних факторів розвитку суспільства, які не можна змінити законодавчими актами, чийсь бажанням, чи науковими уявленнями про те, що могло б бути, якби всі зробили так, як ми собі думаємо. Тут всі методи спрямовані на: сприяння досягненню цілей національних стратегій; реагування на потреби місцевих громад; розширення прав і можливостей громадян для участі в прийнятті державно-управлінських рішень; вирішення потенційних проблем; формування відносин довіри; зміну поведінки населення; мотивації населення до участі у державних справах; формування ефективного партнерства; допомоги громадянам у розумінні їх прав і можливостей; формування відповідальної поведінки населення; захист цінностей; обговорення повсякденних проблем населення; цінності соціальних зв'язків. Усе це належить до соціального проектування, соціальної інженерії, соціального управління. Такі проекти фінансуються державою, а також з приватних фондів і коштів громади.

Другий блок стосується обмежених завдань, зокрема, ставлення до діяльності державного службовця та довіри до нього, сформовані через результати його діяльності. Сюди відносять PR-комунікацію, яка спрямована на: покращення образу установи; завоювання довіри широкої громадськості; стимулювання лідерів громадської думки; залучення аудиторії через різні програми; забезпечення прозорості; доповнення недоліків інших форм зв'язку в державному управлінні; розвиток суспільного інтересу. Це стосується побудови суспільних відносин у сфері державного управління. Фінансування на організаційні структури, які проводять таку роботу виділяється державою. Для досягнення цілей у цих двох площинах використовуються: інформаційні офіси; інформаційні послуги; ЗМІ; ЗМК; е-спілкування; е-управління; е-уряд; комунікаційні проекти (ЕС-EYD-2015); соціальні проекти тощо [12, с. 80].

Під час аналізу перспектив розвитку комунікаційних процесів сучасних держав слід враховувати, що «державна стратегія і тактика розвитку повинні включати підтримку інновацій, спрямовану на активізацію створення та використання новітніх високих технологій, продукції, модернізації виробничих процесів, управління та впровадження інноваційних продуктів» [13, с.146].

На думку В. В. Копійки, «швидкоплинні процеси глобалізації, інноваційні складові зовнішньої політики і міжнародних відносин, сучасні інформаційно-комунікаційні технології, що наразі визнаються інструментом здійснення дипломатичної діяльності та просування національних інтересів на світовій арені, а також чинниками гострого політичного протистояння і конкуренції, відкривають перспективи міжнародної взаємодії на якісно нових засадах комунікації. Високі технології як найбільш передовий і перспективний інструментарій міжнародного співробітництва охоплюють всі сфери сучасних міжнародних відносин, змінюють пріоритети і практику життєдіяльності політичних акторів в інформаційну добу. Саме складність і суперечливість міжнародних процесів і явищ зумовили особливий інтерес до використання міжнародних комунікацій у глобальному політичному середовищі, які створили нові можливості для позиціонування та іміджування держав у мережі Інтернет, забезпечення інтерактивного діалогу дипломатичних установ зі світовою громадськістю у соціальних медіа» [14].

Але сфера цифрового середовища та використання цифрових технологій для забезпечення сучасного рівня міждержавної комунікації має певні ризики. Так, у резолюції ГА ООН № 73/27 (2018 рік) закріплено, що інформаційно-комунікативні технології є технологіями подвійного призначення, які можуть використовуватися як у законних, так і зловмисних цілях; низка держав займається нарощуванням потенціалу в сфері інформаційно-комунікативних технологій для військових цілей, а використання інформаційно-комунікативних технологій у майбутніх конфліктах стає дедалі імовірнішим; деяким державам може знадобитися допомога в зв'язку з їхніми зусиллями щодо подолання розриву в рівні потенціалу в галузі безпеки при використанні інформаційно-комунікативних технологій; право і обов'язок держави – боротися, в рамках своїх конституційних повноважень, проти поширення фальшивих або перекручених повідомлень, які можуть розгляда-

тися як втручання у внутрішні справи інших держав або які завдають шкоди зміцненню миру, співробітництва і дружніх відносин між державами і націями; обов'язок держави утримуватися від будь-яких наклепницьких кампаній, образливої чи ворожої пропаганди з метою здійснення інтервенції або втручання у внутрішні справи інших держав; держави несуть основну відповідальність за підтримання безпечного і мирного інформаційно-комунікативного середовища, проте визначення механізмів участі, відповідно до обставин, приватного сектора, наукових кіл і організацій громадянського суспільства могло б сприяти підвищенню ефективності міжнародного співробітництва [15].

Отже, засади міжнародної комунікації та інформаційного виміру розвитку людства дістали відображення у модернізації сучасного політичного життя. Перегляд пріоритетів зовнішньої політики окремих країн і практичної діяльності світового співтовариства через здійснення ефективної комунікації із використанням інформаційно-комунікативних технологій сприяє трансформації міжнародних відносин. Зовнішньополітична діяльність значно змінюється в умовах великих обсягів інформації (даних), великої кількості суб'єктів та об'єктів, які дотичні до процесу прийняття рішень, та обмеженості в часі. Тому використання інформаційно-комунікативних технологій є невід'ємною складовою механізмів комунікації сучасних держав.

У процесах міждержавного діалогу відбувається інформаційна стратифікація та інформаційно-політична диференціація, які зумовлюють формування зовнішньополітичних структур із власними принципами комунікації, відносинами і статусом у світі. Міжнародні відносини сучасності фокусуються на ефективній комунікації як механізмі розбудови системи зовнішніх зв'язків, що мають не тільки відповідати встановленим у міжнародному співтоваристві стандартам, а й враховувати якісні зміни щодо організації політичних процесів у міждержавних відносинах.

1. Attribution Theory. Advertising, Publish Relations, Marketing and Consumer Behavior, Interpersonal, Communication, Psychology, Behavioral and Social Science. URL: <http://communicationtheory.org/attribution-theory/>.
2. Laursen and Chiara Valentini. Mediatization and Government Communication: Press Work in the European Parliament [Aarhus University, Department of Business Communication, Jens Chr.Skous Vej 2-3, DK-8000 Aarhus

C. Denmark]. *The International Journal of Press/Politics*. 2015. January. Vol. 20. P. 26-44. **3.** Hamelink C. Trends in World Communication. URL: <https://www.religion-online.org/article/trends-in-world-communication/>. **4.** Brief for policymakers : the Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes. *The George Washington University's Elliott School for International Affairs Linder Commons Room*, February 19, 2009. URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity>. **5.** Communication in public administration. URL: <http://www.slideshare.net/yhamskiey/communication-in-public-administration>. **6.** Communication Models and Theories. Advertising, Publish Relations, Marketing and Consumer Behavior, Interpersonal, Communication, Psychology, *Behavioral and Social Science*. URL: <http://www.praccreditation.org/resources/documents/APRSG-Comm-Models.pdf>. **7.** Communication theory (also communications theory). URL: https://en.oxforddictionaries.com/definition/communication_theory. **8.** Galbraith J. A fine balance: 10 global communication trends policies. URL: <https://www.ipra.org/news/itle/a-fine-balance-10-global-communication-trends/>. **9.** Domestication. Advertising, Publish Relations, Marketing and Consumer Behavior, Interpersonal, Communication, Psychology, Behavioral and Social Science. URL: <http://communicationtheory.org/domestication/>. **10.** Stanzel V. New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century. URL: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/new-realities-in-foreign-affairs-diplomacy-in-the-21st-century/>. **11.** Government Engagement and Communication Strategies with Communities. *Institute for Strategic Dialogue*. URL: <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/540/government-engagement-and-communication-strategies-with-communities>. **12.** Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: навч. пос. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с. **13.** Dudchenko V., Vitman K. Public administration of economic development in the context of the institutional theory. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 4. №. 1. Baltija Publishing, 2018. P. 139-147. **14.** Копійка В. В. Міжнародні комунікації як детермінанти зовнішньої політики світових акторів. *International relations, part «Political sciences»*. 2019. № 21. URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3844/3504. **15.** Досягнення у сфері інформатизації та телекомунікацій у контексті міжнародної безпеки: Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 73/27. A/RES/73/27, 5 декабря 2018 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/73/27>.

Dudchenko Valentyna, Pacechnyk Olena. Theoretical foundations of the international legal level of modern states communication mechanisms

The international relations of modernity are manifested in the efforts of the countries of the world to communicative activity, because thanks to this, a number of tasks related to the construction of relations between the state and society, state power and the public are solved. New approaches, methods and technologies of interstate communications are being formed. From building

sustainable ties between civil society and the state to creating unique legal algorithms.

Interstate communications must be analyzed as a system set of components, information networks and services that have material and technical resources and professional personnel. Interstate communication is a part of subject culture that ensures the movement of cultural meanings in social space and time. Interstate communications are shown as a way of influencing the behavior of society during a certain period, using an organized set of communication measures and involving an array of media messages in many channels to create the necessary conditions for a person and society.

The triad of communication: law-state-society is universal and includes analysis of the situation, set tasks, coordination of strategies, implementation of campaigns for the creation of informational and advertising messages distributed through traditional mass media, new technologies and interpersonal communication.

The principles of international communication and the informational dimension of human development are reflected in the modernization of modern political life. Revising the priorities of the foreign policy of individual countries and the practical activities of the world community through the implementation of effective communication using information and communication technologies contributes to the transformation of international relations. The implementation of foreign policy activities changes significantly in the conditions of the need to take into account large volumes of information (data), a large number of subjects and objects that are relevant to the decision-making process, and time constraints, therefore the use of information and communication technologies is an integral component of the mechanisms communications of modern states.

Key words: state policy, actional approach, information and communication technologies, international relations, interstate communications, international law.

ДУАЛЬНА ПРИРОДА ПРАВА: КРИТИЧНИЙ ВИМІР В УМОВАХ ВІЙНИ

Показано, що взаємодія права і моралі, як і владного і ідеального в конституційному, міжнародному та адміністративному праві, є надзвичайно важливою проблемою юридичної науки, яка перебуває під постійним впливом комунікативної, економічної і соціальної складових глобалізації. З огляду на це виникає потреба вийти за межі юридичного позитивізму і теорії природного права. Автор доводить, що провідними юристами запропонована формула дуального права дає можливість вирішити низку актуальних питань зовнішніх і внутрішніх відносин, що вкрай важливо в умовах постійних військових конфліктів та війни, яку розв'язала Росія проти України.

Ключові слова: юридичний позитивізм, природне право, дуальна природа права, адміністративне право, адміністративна юстиція, правова глобалізація, законодавча діяльність в умовах війни.

Kafarsky Volodymyr. Dual nature of the right: a critical dimension in the conditions of war

In this regard, leading lawyers proposed a formula of dual law, which makes it possible to solve a number of topical issues of external and internal relations, which is extremely important in the conditions of constant military conflicts and the war waged by Russia against Ukraine.

The interaction of law and morality, as well as the connection between the powerful and the ideal in constitutional, international and administrative law, is an extremely important problem of legal science, which is also under the constant influence of communicative, economic and social globalization. Once again there is a need to go beyond legal positivism and the theory of natural law.

Key words: legal positivism, natural law, dual nature of law, administrative law, administrative justice, legal globalization, legislative activity in conditions of war.

Сучасні дискусії з інтегрального праворозуміння посилили увагу юристів і філософів права до взаємозв'язку права і моралі, про що писав Імануїл Кант. Загальна дискусійна структура права і моралі дозволила Христіану Альбреху і Роберту Алексі виділити загальні моменти для цих двох сфер суспільного життя. В Україні ці питання підняли В. Б. Авер'янов, В. Д. Бабкін, А. В. Гарник, А. А. Козловський, М. І. Козюбра, І. О. Кресіна, В. Ф. Погорілко, М. П. Рабінович, Ю. І. Римаренко, М. В. Цвік, Ю. С. Шемчушенко та ін. Адміністративні реформи, а тим більше війна, ще раз поставили перед юридичною наукою, зокрема конституційним, міжнародним і адміністративним правом, проблеми справедливості, моральних обов'язків та особистої відповідальності, які потребують невідкладного законодавчого вирішення.

Сучасний етап глобалізації суспільних відносин, особливо в умовах постійних збройних конфліктів, а тепер і війни Росії проти України, змушує нас звернути увагу на вплив принципу верховенства права і його моральних основ на реалізацію задекларованих народами цілей міжнародної безпеки. Ідеал верховенства права вимагає, щоб не тільки представники публічної влади, а й народи були суб'єктами права. Це означає, що пріоритетним в усіх сферах суспільних відносин має бути міжнародне право, а не самоуправство. Чи не основною проблемою вирішення цього питання є легітимність права та реальні, а не задекларовані відносини між правом і моральними принципами, з якими спільноти вступають або вступили у взаємодію з сучасним світом. Відповідаючи на нього, правознавці змушені звернутися до ідеального, або критичного, виміру права. На щастя, як кажуть філософи, для того, щоб пізнати дещо, не потрібно знати все, достатньо визначитися з діючою системою координат.

Нині світовій громадськості стає зрозуміло, що загальноприйняті принципи права потрібно захищати не тільки юридичними нормами, а й морально виправданими потребами людини, нації та держави. Девід Хелд виділив вісім принципів, які, на його думку, утворюють рівне значення кожної особистості «в моральній царині всього людства»: 1) рівні цінності й гідність; 2) активна дія; 3) персональні відповідальність і підзвітність; 4) згода; 5) колективне прийняття рішень з публічних питань за допомогою процедур голосування; 6) включеність і субсидіарність; 7) запобі-

гання серйозній шкоді; 8) можливість підтримки. Зазначені принципи становлять основу сучасного національного й міжнародного права [1, с. 155].

Девід Хелд, Юрген Габермас, Іріс Юнг та Франціск Лапонта у своїх доповідях на XXII Всесвітньому конгресі з філософії права та соціальної філософії «Право і справедливість в глобальному суспільстві» (24-29 травня 2005 року) дали зрозуміти, що спосіб репрезентації рівного морального становища всіх без винятку людей, їх вимоги рівної свободи і форми правління мають спиратися не тільки на принципи права, а й на моральні норми буття в сучасному глобальному світі. Зрозуміло, і це ми бачимо на прикладі України, наскільки важливою є потреба обґрунтування нових концепцій відповідальності, взаємопідтримки та розуміння один одного. Такі концепції, на думку Іріса Юнга, мають відповідати сучасній моделі суспільних відносин, де особистості, які сприяють процесам, що породжують несправедливість, «несуть відповідальність за виправлення цієї несправедливості» [1, с. 158]. Ця проблема заявляє про себе не тільки в зовнішніх, а й у внутрішніх відносинах. Зокрема, Україна в умовах війни змушена приймати закони, що обмежують права і свободи людини та посилюють авторитарний тиск на суспільство. До них можна віднести Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [2], Указ Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [3], Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» [4] та ін.

Переосмислення права можливе тоді, коли воно спирається на об'єктивну оцінку суспільних явищ, аналітичну, нормативну і критичну юриспруденцію, глибоке розуміння психологічної дії норм права на суспільне життя та властиві йому духовні та моральні принципи взаємовідносин. Таке юридичне осмислення ускладняється тим, що обґрунтування моралі, як і її сприйняття, не завжди можна перенести на норми права, а тим більше на чинне в країні законодавство. По-перше, тому, що право кожної країни обмежене певною культурою; по-друге, сильною версією соціальної тези, що утверджує детермінованість права соціальними джерелами; по-третє, виключення вимоги правильності з характеристики природи права (для позитивізму) та включенням внутрішнього зв'язку

владного й ідеального вимірів права (для непозитивізму). Тут ми підходимо до того, що Роберт Алексі називає дуальною природою права, тобто права, яке включає в себе як реальне, або фактичне, так і ідеальне, або моральне, його розуміння. «Право, – пише він, – висуває вимогу на правильність, яка передбачає і вимогу на моральну правильність» [1, с. 307-308]. Нині на правильність юридичних рішень впливає комунікативна, економічна і соціальна складові глобалізація, що лише частково супроводжується відповідною правовою глобалізацією. Останнім часом наполегливо звучить вимога врегулювання процесів глобалізації «керівними» нормами, які мають бути обов'язковими для всіх і неупереджено застосовуватися відповідними органами. Це значною мірою стосується не тільки міжнародного, а й адміністративного права.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що такі ж, або близькі до них, проблеми розглядали українські правознавці А. І. Єлістратов, О. С. Євтихіїв, В. Л. Кобалевський, Б. О. Кистяківський, М. І. Лазаренко, М. М. Цитович, [5, с. 286-599], в наш час – В. Б. Авер'янов, О. М. Андрійко, І. О. Кресіна, Ю. І. Римаренко, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко та ін. [6, с. 355-413].

У працях українських учених, які сформували своє бачення юридичної науки на початку ХХ ст., відбулася остаточна трансформація поліцейського права в адміністративне право. На їх переконання, поліцейське право – це право «сильних», провладних суб'єктів, які не керуються нормами закону та моралі. Адміністративне право, – вважає В. Л. Кобалевський, закладає в основу взаємовідносин між органами держави і громадянами принцип законності, для якого діяльність адміністрації вже не є сферою їх власного розсуду. Кожний акт адміністрації, наголошує він, має бути регламентований законами, а громадянину має надаватися певний обсяг засобів, за допомогою яких гарантується недоторканність його прав та їх захист у разі порушення з боку адміністрації. Регламентоване нормами адміністративного права «внутрішнє управління» будується не на суб'єктивній волі, а на ідеї так званих «суб'єктивно-публічних прав громадян». Тому В. Л. Кобалевський приходиться до висновку, що будь-яка галузь адміністративної (управлінської) діяльності, незважаючи на різноманітність конкретних дій, неминуче виявляється в певних формах владарювання. Зокрема, нормативних актах; індивідуальних актах; публіч-

но-правових договорах; матеріальних операціях адміністрації та приватно-правових угодах адміністрацій. Реалізація таких актів і договорів можлива за умови відповідного судочинства [7, с. 527]. Тому він, а згодом і О. Ф. Євтіхєєв, пропонує таку класифікацію адміністративних актів: 1) акти нормативні; 2) індивідуальні акти; 3) юридичні акти, які віднесені до судової діяльності [8, с. 472]. Адміністративна юстиція, на їх переконання, є важливим елементом правопорядку, який розрахований на те, щоб зупиняти дії службових осіб, які породжують несправедливість. А. І. Єлістратов наголошує на тому, що «адміністративна юстиція оберігає громадян від неприємних наслідків неправомірних актів управління» [9, с. 579]. Висновки А. І. Єлістратова вкрай важливі для спільнот, в яких «людина, усвідомивши свою безумовну цінність, намагається стати його законом», тобто виникає безпосередній зв'язок між правосвідомістю громадян і законодавчою творчістю в конституційній державі.

Проте парламентська історія, що стосується й України, наповнена непопулярними, а то й корисливими законами. Часто парламентська діяльність паралізована непередготовленістю депутатів, спотворена махінаціями й угодами вождів конкуруючих партій, що викликає в населення не тільки зневажливу байдужість, а й пряму ворожість [9, с. 579]. Одним із прикладів таких законодавчих ініціатив є нещодавно обговорюваний проект Закону України «Про внесення змін до ст. 22-1 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України щодо забезпечення можливості припинення кримінальних правопорушень в умовах особливого періоду». Метою законопроекту, як зазначається у пояснювальній записці до нього, є «визначення законодавчого підґрунтя для реалізації можливостей припинити кримінальне правопорушення, яке підпадає під ознаки кримінального правопорушення, пов'язаного з непокою, опором чи погрозою начальнику, застосуванням насильства, самовільним залишенням бойових позицій та визначених місць дислокації військових частин (підрозділів) у районах виконання бойових завдань, та яке вчиняється військовослужбовцем в умовах воєнного стану чи бойовій обстановці, з метою затримання такого військовослужбовця» [10].

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонувалося внести зміни до ст. 22-1 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил

України, затвердженого Законом України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» (далі – Статут), та встановити, що у бойовій обстановці командир (начальник) може застосувати зброю чи віддати підлеглим наказ про її застосування, якщо в інший спосіб неможливо припинити кримінальне правопорушення (при цьому не виключаючи можливості заподіяння смерті військовослужбовцю). В якості обґрунтування запропонованих змін у пояснювальній записці вказується на те, що такі зміни до ст. 22-1 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України «забезпечать можливість припинення кримінальних правопорушень в умовах особливого періоду задля посилення спроможностей припиняти кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями в умовах збройної агресії Російської Федерації» [10].

Втім застосування зброї повинно бути обумовлено певними обставинами та використовуватися лише у тих випадках, коли в інший спосіб запобігти негативним наслідкам неможливо (див. ст. 38 Кримінального кодексу України) [11]. Є над чим подумати ще й тому, що подібні приклади такої законодавчої діяльності дають підстави стверджувати: в нашому суспільстві правова культура зорієнтована на соціальні відносини і не на внутрішній світ людини, який мав би бути оберегом для всього народу. Права людини мають бути не менш вагомим чинником у прийнятті політичних рішень, ніж економічна вигода чи безпека. Такий підхід потрібно використовувати не тільки у внутрішній, а й у зовнішній політиці.

Щодо законодавчих ініціатив, то варто нагадати слова Карла фон Савиньї про те, що право виникло серед людей і зростає як живий організм. Коли ж влада не в змозі створити загальне право для держави, то це завдання мають взяти на себе університети [12]. З цією думкою можна погодитися, але за умови, що вузівські вчені повністю відкинуть догми радянського права і глибоко проникнуть у реальну, а не сфальсифіковану історію і, нарешті, дадуть відповідь на питання, хто ми, як захистити людину, як закріпити її обов'язки? Ці питання в умовах війни посідають першорядне місце у пошуку ідентичності, самоорганізації та самопізнання. Вони, як бачимо, актуальні не тільки для України, а й країн Європи, які теж зустрілися з викликами, на які немає адекватних відповідей. Тому сучасна юридична наука схиляється до вирішення цих проблем на основі «деліберативної демократії» [13, с. 322]. Бо не факт, що

проблеми, породжені війною, не використовує недоброчесна частина посадовців для посилення авторитарної форми правління. Такі спроби теоретики права назвали «негативною функцією», котра, як правило, здійснюється організаціями, що називаються поліцією. З іншого боку, до таких дій може звернутися й опозиція. Доречно зауважити, що в українській законотворчій діяльності намітилися тенденції до відновлення «поліцейського права». Головне, що це, як зауважують упорядники п'ятого тому «Антології української юридичної думки», відбувається не через протиставлення існуючій адміністративно-правовій науці, а у межах її предмета – шляхом виокремлення інститутів, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу до учасників управлінських правовідносин [7, с. 27].

Такі процеси дають підстави наголосити: ідейно-теоретична спадщина українських правознавців створює додаткові умови для подальшого розвитку конституційного, міжнародного та адміністративного права. На сьогодні не втратила своєї актуальності теза В. Л. Кобалевського про «некодифіковане і розсіяне в багаточисельних законодавчих актах адміністративне право, яке потребує більше, ніж будь-яка галузь, правових норм, систематизації і теоретичного висвітлення» [7, с. 24]. Демократично легітимізоване законодавство разом із конституційним наглядом мають стати головним інструментом вирішення цих та інших проблем державотворення. У цьому ключі не менш важливим є високий професіоналізм, визнання та постійна особиста підтримка загальнолюдських цінностей, що знаходять відображення в праві та моралі, архетипах духовної та правової культури народу.

Отже, сучасний етап глобалізації суспільних відносин, особливо в умовах постійних збройних конфліктів, а тепер і війни Росії проти України, змушує нас звернути увагу на вплив принципу верховенства права і його моральних основ на реалізацію задекларованих народами цілей міжнародної безпеки. Світова громадськість починає розуміти, що загальноприйняті принципи права потрібно захищати не тільки юридичними нормами, а й морально виправданими потребами людини, нації та держави.

На прикладі України також бачимо, наскільки важливою є потреба обґрунтування нових концепцій відповідальності, взаємодопідтримки та розуміння один одного. Такі концепції, на думку

сучасних учених, мають відповідати сучасній моделі суспільних відносин, де особи, які сприяють процесам, що породжують несправедливість, несуть відповідальність за виправлення цієї несправедливості. Переосмислення права можливе тоді, коли воно спирається на об'єктивну оцінку суспільних явищ, аналітичну, нормативну і критичну юриспруденцію, глибоке розуміння психологічної дії норм права на суспільне життя та властиві йому духовні й моральні принципи взаємовідносин. Таке юридичне осмислення ускладняються тим, що обґрунтування моралі, як і її сприйняття, не завжди можна перенести на норми права, а тим більше на чинне в країні законодавство. По-перше, тому, що право кожної країни обмежене певною культурою; по-друге, сильною версією соціальної тези, що утверджує детермінованість права соціальними джерелами; по-третє, виключення вимоги правильності з характеристики природи права (для позитивізму) та включенням внутрішнього зв'язку владного й ідеального вимірів права (для непозитивізму).

Останнім часом наполегливо звучить вимога врегулювання процесів глобалізації «керівними» нормами, які мають бути обов'язковими для всіх і неупереджено застосовуватися відповідними органами. Це значною мірою стосується не тільки міжнародного, а й адміністративного права. Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що такі ж, або близькі до них, проблеми розглядали українські правознавці початку ХХ ст. Завдяки їм відбулася остаточна трансформація поліцейського права в адміністративне право.

Не тільки історики, а й правознавці повинні повністю відкинути заідеологізованість радянського права і глибоко проникнути в реальну, а не сфальсифіковану історію і, нарешті, дати відповідь на питання, хто ми, як захистити людину, як закріпити її обов'язки. Адже ці питання в умовах війни посідають першорядне місце у пошуку ідентичності, самоорганізації і самопізнання. Вони актуальні не тільки для України, але і для країн Європи, які теж зустрілися з викликами, на які немає адекватних відповідей. Тому в юридичній науці й постало питання про нову інтерпретацію єдності, рівності й справедливості, котрі, як вважають провідні вчені, можна вирішити на основі «деліберативної демократії». Адже не факт, що проблеми, породжені війною, не використає недоброчесна частина посадовців для посилення авторитарної форми прав-

ління. Такі спроби теоретики права назвали «негативною функцією», що, як правило, здійснюється організаціями, що називаються поліцією. З іншого боку, до таких дій може звернутися й опозиція.

Такі процеси дають підстави ще раз наголосити на тому, що ідейно-теоретична спадщина українських правознавців створює додаткові умови для подальшого розвитку конституційного, міжнародного та адміністративного права. Адже й сьогодні не втратили своєї актуальності застереження про некодифіковане і розсіяне в багаточисельних законодавчих актах адміністративне право, яке потребує більше, ніж будь-яка галузь, правових норм, систематизації і теоретичного висвітлення. Демократично легітимізоване законодавство разом із конституційним наглядом мають стати головним інструментом вирішення цих та інших проблем державотворення. В цьому плані не менш важливим є високий професіоналізм, визнання та постійна особиста підтримка загальнолюдських цінностей, що знаходять відображення в праві і моралі, архетипах духовної і правової культури народу.

1. Максимов С. І. *Філософія права: сучасні інтерпретації: вибрані праці: статті, аналітичні огляди, переклади (2003-2010)*. Харків: Право, 2010. 336 с. 2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24.02.2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2102-20>. 3. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>. 4. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 03.03.2022 року № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2115-20>. 5. *Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / упор.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Уценко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов*. Київ: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. 600 с. 6. *Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 10: Юридична наука незалежної України / упор.: В. Ф. Погорілко, І. Б. Усенко, Н. М. Пархоменко; відп. ред. Ю. С. Шемчушенко, В. Ф. Погорілко*. Київ: Видавничий дім «Юридична книга», 2005. 944 с. 7. Кобалевський В. Л. *Очерки советского административного права. Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / упор.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов*. Київ: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. 600 с. 8. Свтіхіїв О. Ф. *Основи советского административного права. Антологія української юридичної думки: в 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право*. Київ: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. 600 с. 9. Елистратов А. И.

Основные начала административного права. *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право. **10.** Про внесення змін до статті 22-1 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України щодо забезпечення можливості припинення кримінальних правопорушень в умовах особливого періоду: проект Закону України № 7351 від 05.05.2022 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39562>. **11.** Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 року № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>. **12.** Аарніо, Ауліс. Хто ми? Про соціальну, культурну та правову ідентичність. *Максимов С. І. Філософія права: сучасні інтерпретації: вибрані праці: статті, аналітичні огляди, переклади (2003-2010)*. Харків: Право, 2010. 305 с. **13.** Основные начала административного права. *Антологія української юридичної думки*: в 6 т. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право.

References

1. Maksymov S. I. *Filosofia prawa: suchasni interpretatsii: vybrani pratsi: statti, analitychni ohliady, pereklady* [Philosophy of law: modern interpretations: selected works: articles, analytical reviews, translations (2003-2010)]. Kh.: Pravo, 2010. 336 p. **2.** Pro zatverdzhennia Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini»: Zakon Ukrainy vid 24.02.2022 roku № 2102-IX. [On the approval of the Decree of the President of Ukraine «On the introduction of martial law in Ukraine»: Law of Ukraine dated February 24, 2022 № 2102-IX]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2102-20>. (date of application: 07.12.2022). **3.** Pro utvorennia viiskovykh administratsii: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 roku № 68/2022. [On the formation of military administrations: Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 № 68/2022]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>. (date of application: 07.12.2022). **4.** Pro zakhyst interesiv subektiv podannia zvitnosti ta inshykh dokumentiv u period dii voiennoho stanu abo stanu viiny: Zakon Ukrainy vid 03.03.2022 roku № 2115-IX. [On the protection of the interests of subjects submitting reports and other documents during the period of martial law or a state of war: Law of Ukraine dated 03.03.2022 № 2115-IX]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2115-20>. (date of application: 07.12.2022). **5.** *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky: v 6-ty t. Tom 5: Politseiske ta administratyvne parvo*. [Anthology of Ukrainian legal thought: in 6 volumes. Volume 5: Police and administrative law / editors: Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov, I. B. Utsenko; resp. ed. Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov]. K.: Publishing House «Legal Book», 2003. 600 p. **6.** *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky: v 6-ty t. Tom 10: Yurydychna nauka nezaleznoi Ukrainy*. [Anthology of Ukrainian legal thought: in 6 volumes, Volume 10: Legal science of independent Ukraine / editors: V. F. Pohorilko, I. V. Utsenko, N. M. Parkhomenko; resp. ed. Yu. S. Shemchushenko, V. F. Pohorilko]. K.: Publishing House «Legal Book», 2005. 944 p. **7.** Kobalevsky V. L. *Ocherky sovetskoho admynstratyvnoho prava*. [Essays on Soviet administrative law]. *Anthology of Ukrainian legal thought: in 6 volumes*. Volume 5: Police and administrative law / editors: Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov, I. B. Utsenko; resp. ed. Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov. K.: Publishing House «Legal

Book», 2003. 600 p. **8.** Evtikhiev O. F. Osnovy sovet'skoho admynystratyvnoho prava. [Fundamentals of Soviet administrative law]. *Anthology of Ukrainian legal thought: in 6 volumes*. Volume 5: Police and administrative law / editors: Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov, I. B. Utsenko; resp. ed. Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov. K.: Publishing House «Legal Book», 2003. 600 p. **9.** Elistratov A. I. Osnovnye nachala admynystratyvnoho prava. [Basic principles of administrative law]. *Anthology of Ukrainian legal thought: in 6 volumes*. Volume 5: Police and administrative law. **10.** Pro vnesennia zminy do stat'ti 22-1 Statutu vnutrishnoi sluzhby Zbroinykh Syl Ukrainy shchodo zabezpechennia mozhlyvosti pryvynennia kryminalnykh pravoporushen v umovakh osoblyvoho periodu: proekt Zakonu Ukrainy № 7351 vid 05.05.2022 roku. [On amending Article 22-1 of the Statute of the Internal Service of the Armed Forces of Ukraine to ensure the possibility of stopping criminal offenses in the conditions of a special period: draft Law of Ukraine № 7351 dated 05.05.2022]. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39562>. **11.** Kryminalnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 05.04.2001 roku № 2341-III. [Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine dated April 5, 2001 №. 2341-III]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>. **12.** Aarnio, Aulis. Khto my? Pro sotsialnu, kulturnu ta pravovu identychnist. [Who are we? About social, cultural and legal identity]. Maksymov S. I. Philosophy of law: modern interpretations: selected works: articles, analytical reviews, translations (2003-2010). Kh.: Pravo, 2010. 305 p. **13.** Osnovnye nachala admynystratyvnoho prava. [Basic principles of administrative law]. *Anthology of Ukrainian legal thought: in 6 volumes*. Volume 5: Police and administrative law / editors: Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov, I. B. Utsenko; resp. ed. Yu. I. Rymarenko, V. B. Averyanov. K.: Publishing House «Legal Book», 2003. 600 p.

Kafarsky Volodymyr. Dual nature of the right: a critical dimension in the conditions of war

The current stage of globalization of social relations, especially in the conditions of constant armed conflicts, and now Russia's war against Ukraine, forces us to pay attention to the influence of the principle of «supremacy of law» and its moral foundations on the realization of international security goals declared by nations. The world public is beginning to understand that generally accepted principles of law must be protected not only by legal norms, but also by the morally justifiable needs of a person, nation and state.

Using the example of Ukraine, we also see how important it is to justify new concepts of responsibility, mutual support and mutual understanding. Such concepts, according to modern scientists, should correspond to the modern model of social relations, where individuals who contribute to the processes that generate injustice are responsible for correcting this injustice. The reinterpretation of law is possible when it is based on an objective assessment of social phenomena, analytical, normative and critical jurisprudence, a deep understanding of the psychological effect of the norms of law on social life and the inherent spiritual and moral principles of relationships. Such a legal interpretation is complicated by the fact that the justification of morality, as well

as its perception, cannot always be transferred to the norms of law, and even more so to the legislation in force in the country. First, because the law of each country is limited by a certain culture; secondly, a strong version of the social thesis, which affirms the determinism of law by social sources; thirdly, the exclusion of the requirement of correctness from the characteristics of the nature of law (for positivism) and the inclusion of the internal connection of the authoritative and ideal dimensions of law (for non-positivism).

Recently, there has been a strong demand for the regulation of globalization processes by «guiding» norms, which should be binding for everyone and impartially applied by relevant bodies. This largely concerns not only international, but also administrative law. We consider it necessary to pay attention to the fact that the same or similar problems were considered by Ukrainian lawyers of the beginning of the 20th century. Thanks to them, the final transformation of police law into administrative law took place.

Not only historians, but also lawyers must completely reject the ideological dogma of Soviet law and penetrate deeply into real, not falsified, history and, finally, give an answer to the question: Who are we? How to protect a person? and How to establish her duties? After all, these questions in the conditions of war occupy a primary place in the search for identity, self-organization and self-knowledge. They are relevant not only for Ukraine, but also for European countries, which have also faced challenges for which there are no adequate answers. Therefore, the question of a new interpretation of unity, equality and justice has arisen in legal science, which, according to leading scientists, can be solved on the basis of «deliberative democracy». After all, it is not a fact that the problems caused by the war will not be used by an unscrupulous part of the officials to strengthen the authoritarian form of government. Legal theorists have called such attempts a «negative function», which is usually carried out by organizations called the police. On the other hand, the opposition may resort to such actions.

Such processes give reason to emphasize once again that the ideological and theoretical heritage of Ukrainian lawyers creates additional conditions for the further development of constitutional, international and administrative law. After all, even today, the caveat about uncodified and scattered administrative law in numerous legislative acts, which needs systematization and theoretical clarification more than any branch of legal norms, has not lost its relevance. Democratically legitimized legislation together with constitutional supervision should become the main tool for solving these and other problems of state formation. In this regard, high professionalism, recognition and constant personal support of universal human values, which are reflected in law and morality, archetypes of the spiritual and legal culture of the people, are no less important.

Key words: legal positivism, natural law, dual nature of law, administrative law, administrative justice, legal globalization, legislative activity in conditions of war.

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.9:347.9](430)"1806/..."(045)

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-38

Н. Т. ПАСЛАВСЬКА

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ЗА ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ В НІМЕЧЧИНІ З 1806 РОКУ

Аналізується розвиток адміністративного судочинства в Німеччині після падіння Священної Римської імперії німецької нації у 1806 р. Контроль за публічною адміністрацією за допомогою спеціальних судів, у яких громадяни можуть захищати свої права від держави, є особливим правовим надбанням. Показано, що у Німеччині цей контроль сягає корінням XIX ст. і базується на багаторічному історичному розвитку від авторитарної держави до конституційної демократії. Передумовою для його запровадження стало спільне переконання ліберально і консервативно налаштованих німецьких політичних еліт і правників щодо необхідності юридично впорядкованого контролю за публічною адміністрацією. Головна дискусія розгорнулася навколо вибору між внутрішніми адміністративними формами контролю та судовим контролем. Урахування історико-правового досвіду особливостей становлення і розвитку адміністративного судочинства в Німеччині може стати корисним у контексті судово-правової реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, публічна адміністрація.

Natalya Paslavska. Historical and legal aspects of public administration control in Germany since 1806

The article is devoted to the development of administrative justice in Germany after the breakup of the Holy Roman Empire in 1806. Control over public administration with the help of special courts, in which citizens can defend their rights from the state, is determined as a special legal asset. In Germany, this control goes back to the 19th century and is based on many years of historical development from an authoritarian state to a constitutional democracy. The prerequisite for its implementation was the joint conviction of liberal and conservative German political elites and lawyers regarding the need for legally regulated control over public administration. The main debate revolved around the choice between internal administrative forms of control and judicial control. Taking into account the historical and legal experience of the peculiarities of the formation and development of administrative justice in Germany can be useful in the context of judicial reform in Ukraine.

Key words: *administrative justice, administrative court, public administration.*

Адміністративне судочинство – гарант правового порядку. Воно забезпечує зв'язок публічної адміністрації із законодавчо стандартизованим адміністративним правом і судовий контроль за його тлумаченням. Адміністративне судочинство та правова держава настільки тісно пов'язані між собою, що держави без належного судового контролю за публічною адміністрацією не можна назвати правовими.

Проблематиці адміністративного права і процесу в Україні та зарубіжних країнах присвячено велику кількість наукових досліджень. Серед авторів українські правники В. Бевзенко, Ю. Дмитров, В. Кампо, І. Коліушко, В. Кравчук, Р. Куйбіда, Р. Мельник, В. Стефанюк, Г. Ткач, Ю. Шемшученко. Вагомий досвід у з'ясуванні історико-правових і теоретичних питань адміністративного права і зокрема адміністративного судочинства, мають німецькі науковці З. Вестфаль, Т. Вюртенбергер, К. П. Зомменманн, Г. К. Краус, Ю. Любіні, М. Нідобітек, Б. Шаффарцік, К. Штайнбайс-Вінкельманн та багато інших.

З історичної перспективи кожна держава дійшла своїм шляхом не лише до сучасного конституційного ладу, а й до незалежної перевірки адміністративної діяльності. У Німеччині ще наприкінці XVIII ст. відбувалися позитивні кроки до сучасного адміністративного судочинства. Передусім Імперський камеральний суд сприяв

судовому захисту свободи особи щодо панівної верхівки у так званих суб'єктних процесах. У численних процесах вдалося досягнути припинення посягань на свободу торгівлі, власності, фізичну недоторканність чи навіть природну свободу й зобов'язати державну адміністрацію виконувати законодавчі вимоги [1]. З огляду на цей результат не дивно, що наприкінці „Старого рейху“ багато науковців вихваляли імперське судочинство. Г. Г. фон Берг вважав, що в імперських судах „німецький громадянин знаходить порятунок від будь-якого деспотизму, від незаконних судових вироків, від відмови чи відкладення правосуддя, від несправедливих законів, від неконституційних посягань на його свободу, від будь-яких зловживань з боку влади” [2, с. 61]. Тож навіть після падіння Священної Римської імперії німецької нації продовжували шкодувати про втрату імперського правового захисту [3, с. 756, 773]. Натомість постало питання, чи можуть громадяни й за якою процедурою відстоювати права перед своїми правителями чи перед їхньою адміністрацією. Суперечки про правильну форму адміністративно-правового захисту йшли лініями конфлікту в першій половині ХІХ ст.: дух часу, дух спрагло до реформ середнього класу [4, с. 73], який наполягав на демократичному правовому конституціоналізмі, вимагав судового захисту громадянської свободи й рівності, тоді як консервативні сили не були готові йти на поступки в нав'язаній їм боротьбі старого й нового часу. Однак попри всі відмінності в уявленнях про порядок, ліберальний і консервативний політичні табори здебільшого погоджувалися, що юридично впорядкований контроль за публічною адміністрацією є одним із найсуперечливіших питань першої половини ХІХ ст. Зрештою йшлося про захист приватної та суспільної свободи, ймовірна загроза якій з боку адміністративного свавілля чи навіть чиновницького або адміністративного деспотизму [5, с. 305, 310] була звичайним явищем у тогочасній державі [6, с. 372].

Обґрунтування та детальна розробка правового контролю за діяльністю адміністрації не були представлені в цілісній політичній програмі ані лібералами, ані консерваторами. Доводилося враховувати занадто багато питань, на які в Доберезневий період не було однозначних відповідей. Однак фундаментальне питання залишалось: що краще – внутрішні адміністративні форми контролю чи судовий захист, і зокрема в рамках якого судочинства?

Суперечки про адміністративну юстицію, тобто про „судову владу, яка здійснює функцію адміністрації“ [7, с. 275], або про гібридне утворення, яке не є ні адміністрацією, ні юстицією [8, с. 149], та адміністративний контроль з боку (звичайного) судочинства, відбувалися на тоді ще остаточно не сформованій території правової державної організації.

Контроль за публічною адміністрацією незалежними судами з моменту створення Німецького союзу вимагали ліберальні науковці, які були обізнані з результатами старого імперського судочинства і які розглядали судовий контроль за адміністрацією як частину правового порядку. Всупереч цьому відновлена модель конституційної монархії була більш сумісною із по-різному сформованими моделями адміністративної юстиції. Така адміністративна юстиція існувала в окремих федеративних державах поза теоретичними та принциповими суперечками в різних формах, причому в деяких країнах було досягнуто такої ефективності правового захисту, яку не слід було недооцінювати. Але лише поштовх модернізації, пов'язаний із невдалою революцією 1848 р., мав суттєві наслідки для розвитку сучасної форми адміністративно-правового захисту в Німеччині.

Контроль адміністративної діяльності з боку незалежної юстиції був для лібералів „найважливішим з усіх конституційних прав“ [3, с. 777]. Владно-політична спрямованість цієї промовистої тези була зрозуміла: судова влада, в яку переважно набирали осіб із буржуазних кіл, мала отримати для забезпечення сфери громадянської свободи й рівності правовий контроль над монархічною виконавчою владою. Уже з XVIII ст. правові спори з державою як казначейством за принципом „терпіти й платити“ [9, п. 3, с. 254] або спори про відшкодування збитків внаслідок незаконних посягань на власність входили до компетенції цивільного судочинства. Однак на початку XIX ст. не існувало правил судової перевірки адміністративної діяльності, окрім розділу 95 Вюртемберзької конституції 1819 р., спірної у науці адміністративного права та судовій практиці. Тому ліберальні сили намагались обґрунтувати значення загального судового контролю публічної адміністрації іншими способами.

Щоб вивести принцип судового контролю за адміністративною діяльністю, багато науковців посилалися на те, що, на їхню думку,

було чинним правовим положенням наприкінці „Старого рейху“. Воно вимагало вирішення юридичного спору звичайним суддею, якщо громадянин оскаржує достатню правову підставу для втручання поліції або органи поліції прийняли рішення без належної процедури та судового слухання [10, с. 142]. Одним із представників такого погляду є Клюбер, який назвав „так званий адміністративний або адміністративно-юстиційний шлях“ за загальним правом „непорядним“ і натомість вивів постулат судового адміністративного контролю із праць про імперське право минулого, XVIII ст. [11, с. 482], а також робіт прихильників державно-правового рішення на початку XIX ст. [12, с. 562].

Такій конструкції загальних державно-правових принципів із державного права „Старого рейху“ справедливо протистояло те, що право земель, засноване на суверенітеті правителів, не можна було оцінювати за мірками відсталого конституції Рейху [9, п. 10, с. 280]. Водночас не можна повністю ігнорувати виправданість звернення до імперського права, на яке вплинуло прогресивне природне право. Адже перехід до нового політичного порядку не обов'язково означав розрив із позитивно оціненими традиціями старого. Багато вимог до вільного суспільства, розвинуті в прогресивному природному праві й реалізовані наприкінці „Старого рейху“, залишалися актуальними й у першій половині XIX ст. Тому з відсилкою до імперського права вимагалася правова безперервність, від якої не повинні були відступати конституційні монархії.

Інше обґрунтування державно-правового рішення було запропоновано з огляду на функції судової влади. Звичайне судочинство вирішує, як уже наголошувалось, юридичні спори про „моє і твоє“. Воно захищає приватні права громадян, які, згідно з твердженнями Міттермаера, Пфайфера, Йордана та інших, не просто виникли з цивільного права, а й включають права, регламентовані публічним правом, наприклад, дозвіл на підприємницьку діяльність, лісове право або участь у системі страхування на випадок пожежі. У такому розумінні, яке не розділяє приватне та публічне право, усі права, законно надані громадянину, підпадають під поняття приватних прав, що, своєю чергою, відкриває компетенцію звичайного судочинства [9, п. 5, с. 313]. Розвиваючи цей підхід, Велкер навіть вважає відмовою у правосудді, якщо звичайне судочинство не може приймати рішення щодо будь-якого порушення закону [3,

с. 762]. Це було серйозним аргументом, оскільки відповідно до ст. 29 Прикінцевого акту Віденського конгресу в разі відмови у правосудді могли бути скликані Федеральні збори. Щоб уникнути цього, прихильники державно-правового рішення вважали, що звичайне судочинство має право вирішувати в разі конфлікту компетенцій, чи належить юридичний спір між громадянином і державою до сфери їхньої компетенції [7, п. 7, с. 126].

Було погоджено, що цивільний судовий процес потребує нових специфічних галузевих норм для ухвалення рішень в адміністративних справах, щоб відповідати особливим вимогам правового захисту. Тут є певні збіги із сучасним адміністративно-процесуальним правом: до подання позову необхідно подати заяву до компетентного органу або подати скаргу, причому необхідно встановити дату, до якої орган має прийняти рішення щодо скарг [9, п. 5, с. 322]. Аби забезпечити дієздатність адміністрації, такий процес призводить до того, що адміністративний захід більше не може застосовуватися до позивача в примусовому порядку. В своєму розгляді суд обмежується виступом позивача й тому не має права шукати додаткові причини будь-якої протиправності офіційних заходів. Якщо офіційний захід ґрунтується на постанові, суд перевіряє його відповідність закону вищої юридичної сили.

Із суто правового погляду, звичайне судочинство, яке охоплює публічно-правову сферу, не могло здійснювати жодного політичного контролю і, таким чином, не могло загрожувати суверенітету правителів. Як наголошували представники цього погляду, суддя був зобов'язаний дотримуватися лише закону, який визначав виключно ті межі, яких суверен та його адміністрація мали дотримуватися в будь-якому разі [9, п. 5, с. 329]. У його рішеннях мала бути виключена будь-яка „вольова діяльність“. Його вирок визнавав лише право, як це було регульовано законом [3, п. 3, с. 720, 725], – думка, яка піддається сумніву не лише сьогодні, але була сумнівною й тоді [6, п. 6, с. 390]. Крім того, виникали очевидні побоювання, що судочинство, яке вирішуватиме цивільні справи, буде політизоване. Були сумніви, що права, які ґрунтуються на публічному праві, взагалі можуть розглядатися в суді. Оскільки для того, щоб мати змогу ефективно підтримувати загальне благо, адміністрація повсякчас мала бути спроможною обмежити навіть законно надані свободи [9, п. 10, с. 277].

Однак цьому обґрунтуванню обмеження правового захисту протидіяла нова функція закону в демократичній, правовій державі. Закон, якого повинна дотримуватися адміністрація, мав створити порядок громадянської та політичної свободи. Всебічна повага до закону й права була практично сакралізована: „святість закону“ вважалася „необхідною моральною основою будь-якої влади“ [3, п. 3, с. 773]. Як прояв розумної загальної волі, закон мав право обмежувати свободи громадян не будь-яким чином, а лише відносно. Таке законодавство, засноване на постулаті раціональності, було довірено Зборам станів. Оскільки закони надають громадянам права, то це є аргументом, що вимоги загального блага вже були достатньо враховані в законодавчому процесі. Якщо надання прав було демократично легітимізовано законодавчим органом, можливість їхнього правового забезпечення була необхідним подальшим кроком до ліберальної правової держави.

Державно-правове рішення підтримала більшість ліберальних фахівців, але навіть вони не обов'язково вважали його єдино правильним [3, п. 23, с. 736]. Існували, перефразовуючи міркування Монтеск'є [13, с. 17, 32], побоювання „судового деспотизму“ [14, с. 76], який ні в чому не поступатиметься „адміністративному деспотизму“ в разі перевищення меж, визначених третьою владою [15, с. 2]. Тож проти державного-правового рішення були висунуті серйозні аргументи не лише з консервативного боку, а й кількох представників ліберального табору, що висловилися за збереження адміністративної юстиції.

Після падіння Священної Римської імперії німецької нації у 1806 р. та пов'язаного з цим припинення імперського судочинства формування судочинства було прерогативою правителів. Відповідно до ст. 57 Прикінцевого акту Віденського конгресу прерогатива правителів була визнана основою державно-правової організації Німецького союзу. Вся державна влада мала й надалі зосереджуватися в руках глави держави. Однак для юрисдикції було необхідно дотримуватися федеральних конституційних вимог. Вони передбачали вирішення юридичних спорів незалежними судовими органами. Таке обмеження суверенної влади судового конституційного права стосувалося, на думку більшості, лише цивільно-правових спорів. Крім того, дозвіл судовій владі вирішувати спори між адміністрацією та громадянином сприймався б як порушення сувере-

нітету правителів. Це означало б, що суверен і його адміністрація тепер підлягатимуть судовому контролю. Чи юридичний спір є питанням юстиції або адміністрації, чи взагалі адміністративна юстиція має бути замінена державно-правовою моделлю, було питанням розподілу влади між суверенітетом правителя і „судовим“ суверенітетом [6, п. 6, с. 377]. Якби судовий контроль адміністративної діяльності обмежив суверенітет, здобутий через припинення імперського судочинства в Німецькому союзі, то можна було б стверджувати, що звичайні суди мали б пріоритет перед урядом щодо прийняття рішень з адміністративних питань [8, п. 3, с. 140].

На думку представників адміністративної юстиції, звичайний суд не мав повноважень вирішувати спори про права в державно-громадських відносинах. Коли йдеться про відносини підпорядкування між громадянином і державою, то спір належить до компетенції адміністративної юстиції. Якщо, наприклад, оскаржувалися захист власності, свобода совісті чи свобода переміщення в їх законних проявах, то, на думку очільника вюртемберзького Верховного суду фон Файзера, це було питанням адміністративної юстиції.

У цій аргументації важливу роль відіграло нав'язування національних інтересів і гнучкість адміністративних дій. Адміністрація чи уряд повинні мати можливість самостійно вирішувати все, що стосується цілої держави. Виникли побоювання політично неприйняттого звуження сфери адміністративної діяльності, якщо питання щодо громадян вирішуватиме незалежне судочинство, а робота адміністрації буде паралізована тривалими судовими процесами. Крім того, спори між громадянином та адміністрацією зазвичай також потрібно було вирішувати в контексті загального блага. А це виключає те, що „політичне законодавство“, наприклад, у податкових, військових або поліцейських питаннях, надаватиме права, здійснені судовим шляхом [16, п.7, с. 38, 42]. За словами О. Куна, «застосування принципу громадянської свободи та рівності у відносинах індивіда й держави привело... до адміністрації» [16, п. 17, с. 58, 68], тому що громадянська свобода і рівність можуть бути забезпечені лише з урахуванням загального блага, до якого б прагнула адміністрація. Тому судді взагалі не були компетентні в прийнятті рішень із публічно-правових питань. І не в останню чергу на адміністрацію поширювався принцип зв'язаності законом, який можна було легко застосувати в апеляційному провадженні.

Догма принципу поділу влади, яка сформувалася під час Французької революції, стверджувала, що „судити адміністрацію – те саме, що адмініструвати», щоб адміністрація сама контролювала свої дії, а не підпорядковувалася судовій владі [17, с. 60]. Цей категоричний і з перспективи сьогодні малозрозумілий поділ між юрисдикцією та адміністрацією мав посилити дієздатність адміністрації. Вона також ґрунтувалася на поширеній у Франції недовірі до судової практики в цілому та страху перед „gouvernement des juges“, зокрема, коли судді матимуть право диктувати адміністрації, як інтерпретувати й реалізовувати прийняті парламентом закони.

Це теоретичне підґрунття французької адміністративної юстиції наражалося на несприйняття ліберальних авторів, які наголошували на неможливості реалізації цього на практиці й неодноразово критикували Францію. Водночас ці дебати демонструють дивовижну французько-німецьку схожість. У Франції, як і в Німеччині XIX ст., також відбувалася дискусія, чи адміністрація має підлягати загальному судовому контролю, причому аргументи «за» й «проти» в обох країнах неодноразово були майже однаковими. Саме цей принцип незалежно розвивався і в українській правовій думці. Поза конкретними історико-правовими процесами в різних країнах іноді бувають схожі труднощі з формуванням політики, які обговорюють незалежно один від одного, але з майже ідентичними аргументами. Такі національні дискусії у відповідь на спільні виклики часто призводять до дуже схожих вирішень проблем.

1. Sailer R. Untertanenprozesse vor dem Reichskammergericht; Thomas Würtenberger Th. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Klein E. (Hrsg.) Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit: Festschrift für Ernst Benda. Heidelberg: Müller 1995. 522 s. 2. Berg von G. H. Über Teutschlands Verfassung und die Erhaltung der öffentlichen Ruhe in Teutschland. Göttingen: Vandenhöck-Ruprecht. 1795. 391 s. 3. Welcker C. Justizverweigerung. Von Rotteck/C. Welcker (Hrsg.). Das Staats-Lexikon. Bd. 8. Altona: Hammerich, 1839. 817 s. 4. Würtenberger Th. Zeitgeist und Recht. Tübingen: Mohr 1991. 244 s. 5. Mittermaier C. J. A. Beiträge zur Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Prozesses. Archiv für die civilistische Praxis. 4. 1821. 6. Ogorek R. Individueller Rechtsschutz gegenüber der Staatsgewalt. Kocka J. (Hrsg.), Bürgertum im 19. Jahrhundert. Bd. 1. München: 1988. S. 372–405. 7. Kuhn O. Die Trennung der Justiz und Administration. Leipzig: Wigand 1840. 308 s. 8. Jordan S. Administrativjustiz, Administrativjustizsachen. Weiske J. (Hrsg.). Rechtslexikon für Juristen aller

teutschen Staaten enthaltend die gesamte Rechtswissenschaft. Bd. 1. Leipzig: Wigand. 1839. **9.** Mittermaier C. J. A. Ueber das Verhältniß der Justiz zu den Verwaltungssachen, über Administrativjustiz und Kompetenzconflikte. Archiv für die civilistische Praxis. 21. 1838. S. 47–99. **10.** Berg von G. H. Handbuch des Teutschen Policeyrechts. Bd. 1. Hannover: Hahn. 1799. 438 S. **11.** Gönner N. Th. Teutsches Staatsrecht. Landshut: Kruell. 1804. 844 s. **12.** Klüber J. L. Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten. Frankfurt a. M. 1840. 962 s. **13.** Würtenberger Th. Die Idee der Freiheit und ihre Sicherung bei Montesquieu. Klein E. (Hrsg.). Gewaltenteilung und Menschenrechte. Berlin: Berliner Wiss.-Verl. 273 s. **14.** Bauer I. Von der Administrativjustiz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sinzheim: Pro-Universitate-Verl. 1996. 125 S. **15.** Weiler von G. Ueber Verwaltung und Justiz und über die Gränzlinie zwischen beiden, Mannheim: Schwan. 1826. 70 s. **16.** Kuhn O. Die Trennung der Justiz und Administration. Leipzig: Wigand. 1840. 308 s. **17.** Berst S. Der Grundsatz der Gewaltentrennung im französischen Verwaltungsprozessrecht. Frankfurt a.M.: Lang. 1996. 400 s.

Paslavska Natalya. Historical and legal aspects of public administration control in Germany since 1806

The article is devoted to the development of administrative justice in Germany after the breakup of the Holy Roman Empire in 1806. Control over public administration with the help of special courts, in which citizens can defend their rights from the state, is determined as a special legal asset. In Germany, this control goes back to the 19th century and is based on many years of historical development from an authoritarian state to a constitutional democracy. The prerequisite for its implementation was the joint conviction of liberal and conservative German political elites and lawyers regarding the need for legally regulated control over public administration. The main debate revolved around the choice between internal administrative forms of control and judicial control. Taking into account the historical and legal experience of the peculiarities of the formation and development of administrative justice in Germany can be useful in the context of judicial reform in Ukraine.

Disputes about the correct form of administrative and legal protection followed the conflict lines of the politically divided first half of the 19th century: the spirit of the times, the spirit of the reform-hungry middle class, who insisted on democratic legal constitutionalism, demanded judicial protection of civil liberty and equality, while conservative forces were not ready to make concessions in the old-new struggle imposed on them. The rationale and detailed development of legal control over the administration's activities were not presented in a coherent political program by either liberals or conservatives. After the breakup of the Holy Roman Empire in 1806 and the related termination of the imperial judiciary, the formation of the judiciary became the prerogative of the rulers.

The dogma of the principle of separation of powers, which was formed during the French Revolution, asserted that “judging the administration is the same as administering”, so that the administration itself controls its actions and is not subject to the judiciary. This categorical and, from today’s perspective, little-understood division between jurisdiction and administration was supposed to strengthen the effectiveness of the administration.

This theoretical foundation of French administrative justice faced the rejection of liberal authors who emphasized the impossibility of implementing it in practice and repeatedly criticized France. At the same time, these debates show a surprising Franco-German similarity. In France, as in 19th-century Germany, there was also a debate as to whether the administration should be subject to general judicial control, with the arguments for and against in both countries repeatedly being almost identical. It was this principle that developed independently in Ukrainian legal thought. Apart from the specific historical and legal processes in different countries, sometimes there are similar difficulties with the formation of policies, which are discussed independently of each other, but with almost identical arguments. Such national discussions in response to shared challenges often lead to very similar solutions to problems.

Key words: administrative justice, Germany, Holy Roman Empire, administrative court, public administration.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9.07

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-49

I. О. КУДЕРСЬКА

ПРАВОВА ОХОРОНА НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: ДОСВІД ОКРЕМИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Досліджено досвід окремих європейських країн, зокрема Республіки Польщі, Австрійської Республіки, Італійської Республіки, Королівства Норвегії, Республіки Болгарії, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччини, з правової охорони нематеріальної культурної спадщини. Акцентовано увагу на тих країнах, які мали втрати внаслідок воєнних дій на їх територіях і здійснили належне адміністративно-правове забезпечення щодо цієї спадщини та розробили дієві механізми його реалізації. Запропоновано розробку, правове врегулювання та застосування в Україні програм, аналогічних польським; унормування всіх питань щодо реєстрів/списків/ переліків нематеріальної культурної спадщини в Україні з включенням до них розширеної інформації; створення в Україні реєстру належних практик охорони нематеріальної культурної спадщини; застосування політики залучення приватного сектора до процесу фінансування культурної спадщини через неможливість належного державного забезпечення її об'єктів; розгортання в Україні просвітницької кампанії «У пам'ятки варто інвестувати».

Ключові слова: нематеріальна культурна спадщина, об'єкти, прояви, елементи, охорона, програма, фінансування, популяризація.

© КУДЕРСЬКА Ірина Олександрівна – доктор філософії в галузі права, викладач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права факультету соціології та права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»; ORCID: 0000-0002-7433-1502; e-mail: irynakuderskalawyer@gmail.com

Kuderska Iryna. Legal protection of intangible cultural heritage: experience of individual European countries

Researched the experience of individual European countries, in particular, the Republic of Poland, the Republic of Austria, the Republic of Italy, the Kingdom of Norway, the Republic of Bulgaria, France, the Federal Republic of Germany, in the legal protection of intangible cultural heritage. Attention is focused on those countries that suffered losses as a result of military operations on their territories and implemented appropriate administrative and legal support for this heritage and developed effective mechanisms for its implementation.

Proposed the development, legal regulation and application of similar programs like in the Republic of Poland in Ukraine; normalization of all issues regarding registers/lists of intangible cultural heritage in Ukraine with the inclusion of extended information; creation of a register of appropriate practices for the protection of intangible cultural heritage in Ukraine; application of the policy of involving the private sector in the process of financing cultural heritage due to the impossibility of proper state provision of its objects; deployment of the company «It's worth investing in sights» in Ukraine.

Key words: *Intangible cultural heritage, objects, elements, protection, program, financing, popularization.*

Охорона нематеріальної культурної спадщини сприяє збереженню культурного різноманіття, порозумінню між людьми з різними культурами, різним менталітетом, повазі до інших людей, як між певними культурними спільнотами в Україні та в інших країнах, між державами.

Нематеріальна культурна спадщина означає практику, уяву, повідомлення, знання й навички, а також пов'язані з ними інструменти, предмети, артефакти і культурний простір, які спільноти, групи і, в деяких випадках, люди визнають частиною своєї культурної спадщини. Фактично нематеріальна культурна спадщина – це всі невлімові прояви того, що створює соціальна група, національна, етнічна чи релігійна ідентичність, передана нам нашими предками. Вона зміцнює почуття приналежності до місцевої або національної спільноти, тобто визначає місце кожного в світі. Саме тому її збереження є не лише обов'язком держави, а й необхідністю для самозбереження. Водночас як власник та/або зберігач цієї спадщини кожен несе відповідальність за нематеріальну культурну спадщину, яка й залежить від кожного, в тому числі чи буде вона передана майбутнім поколінням.

Окремі питання міжнародної охорони культурної спадщини/ нематеріальної культурної спадщини було розглянуто у публікаціях В. Василенко, Н. Кудерської, І. Кудерської, О. Мельничук, Н. Терес та ін. У статті використано методи аналізу та синтезу, що сприяло правовому аналізу охорони нематеріальної спадщини, виявленню прогалин адміністративно-правового забезпечення охорони нематеріальної культурної спадщини. Метод прогнозування дав змогу розробити пропозиції для удосконалення правової охорони нематеріальної культурної спадщини України.

Культурна спадщина України потребує охорони, захисту та відновлення. Корисним є досвід країн, які, приміром, мали втрати внаслідок воєнних дій на їх територіях і здійснили належне адміністративно-правове забезпечення щодо цієї спадщини та розробили дієві механізми його реалізації. Так, з Україною співпрацює значна кількість установ та організацій Республіки Польща. Варто погодитися з баченням колишнього заступника міністра культури та національної спадщини Республіки Польща: «Неможливо говорити про культуру, не беручи до уваги її нематеріальний і духовний вимір – традиції, обряди, пісні, танці чи ремесла. Цінність цих явищ неоціненна, оскільки вони формують у людей відчуття схожості, дають можливість самовизначення, розуміння себе як окремого народу та почуття гордості за те, що вони є представниками такого народу» [1].

Конституція Республіки Польщі закріплює, що держава повинна захищати культурну спадщину, як матеріальну, так і нематеріальну, та передавати її майбутнім поколінням. Ці положення визначені в преамбулі: держава створює умови для поширення та рівного доступу до культурних благ, що є джерелом ідентичності польського народу, його тривалості та розвитку. В країні навіть нематеріальна культурна спадщина, яка стосується невеликої соціальної групи, приміром, соціальної групи певного міста, є надбанням народу і зберігається, що слід робити і в Україні [2].

Цікавими для України є низка програм, що забезпечують можливості носіям нематеріальної культурної спадщини (далі – НКС) передати свої знання та навички. Це, зокрема, Програма Master of Tradition та програма EtnoPolska (2018 р.), які базуються на політиці сталого розвитку та діють за підтримки Міністерства культури та національної спадщини Республіки Польщі у формі стипендій.

Вони забезпечують фінансування популяризації таких елементів (об'єктів, проявів) НКС, як Краківське коклюшне мереживо, культурні традиції Біскупіци, новорічне колядування на Живеччині, сопілкарські традиції у Великопольщі, Весільні традиції Шамотулів та околиць та ін. [3] Також є Програми з отримання грантів у Міністерства культури, які виконуються органами місцевого самоврядування, закладами культури, мистецькими школами та академіями, неурядовими організаціями та суб'єктами господарювання [4]. За допомогою таких програм [5] Республіка Польща фінансує роботи з реставрації чи ремонту об'єктів матеріальної культурної спадщини, навіть якщо вони перебувають у приватній власності; надає підтримку та сприяння розвитку творчості талановитих учнів, студентів у сфері НКС за допомогою стипендій; опікується працевлаштуванням студентів, випускників художніх шкіл та університетів через стажування; здійснює популяризацію НКС у засобах масової інформації, з використанням медіа-комунікацій для надання можливості ширшій аудиторії ознайомитися з НКС країни; фінансування онлайн- семінарів, навчальних курсів, інших онлайн-заходів, спрямованих на популяризацію НКС; здійснює стимулювання місцевих ініціатив та створює умови на місцевому рівні для розвитку творчої діяльності у сфері НКС; фінансову підтримку творчих діячів, носіїв НКС країни, які опинилися в скрутному матеріальному становищі; розвиток регіональної освіти та поширення знань про традиційні цінності, присутні в матеріальній та нематеріальній культурі громад, віддалених від великих центрів культурного життя; ін.

Для України важливо дослідити та вивчити досвід застосування таких програм задля впровадження аналогічних на теренах нашої країни. Окрім того, при розробці їх бажано визначити механізм фінансування відновлення елементів (об'єктів, проявів) у сфері як НКС, так і матеріальної культурної спадщини, також створення механізмів у цій сфері для оперативного реагування на можливі виклики.

У Республіці Польща створено Реєстр належних практик охорони НКС, де зазначається інформація про програми, проекти та заходи, що проводяться для охорони НКС. При цьому створено та ведеться Національний список НКС, де зазначено, що він є «списком живої нематеріальної спадщини Польщі». Національний спи-

сок НКС Республіки Польщі веде Міністерство культури та національної спадщини у співпраці з Національним інститутом спадщини Республіки Польщі [6]. Варто звернути увагу, що в цьому списку визначаються не тільки найменування певного елемента (об'єкта, прояву) НКС, а і дається детальний опис, історія його виникнення, інформація про місце виникнення та значення для відповідної громади, як саме і чому цей елемент (об'єкт, прояв) НКС підлягає відтворенню тощо. Такий досвід щодо детальної інформації про елементи (об'єкти, прояви) НКС є корисним для нашої держави при веденні чи запровадженні відповідних списків та реєстрів.

Нині у Польщі розгорнуто просвітницьку кампанію «У пам'ятники варто інвестувати», яка сприяє фінансуванню охорони, захисту, збереженню та відновленню культурної спадщини. Адже турбота про пам'ятки вважається зобов'язанням щодо польської пам'яті та національної спадщини, сприяє розвитку культури. Головною метою цієї кампанії є закріплення позитивного ставлення польських громадян до національної спадщини, підвищення усвідомлення ролі пам'яток та їх впливу на цілісність громади та розвиток регіону. Як свідчать дослідження, більшість громадян Польщі вважають за необхідне збереження своєї культурної спадщини [7].

Окрім того, вказаною країною підписано низку угод з фінансування культурної сфери, в тому числі охорони, захисту та відновлення культурної спадщини. Приміром, є угода про реалізацію програми «Європейські фонди інфраструктури, клімату та довкілля 2021-2027», яка покладає обов'язок на Міністерство культури та національної спадщини за реалізацію пріоритету, присвяченого культурі в рамках програми FENIKS (за цією угодою Республіка Польща отримає 600 млн євро).

На виконання Конвенції про охорону культурної спадщини (2003 року) [8] та для якісного адміністрування в сфері культурної спадщини, в тому числі нематеріальної, заплановано створення окремого виконавчого органу – Агенства з ревіталізації [9]. В Україні досі не створено єдиного центрального органу виконавчої влади у сфері охорони НКС. На нашу думку, для належної охорони НКС в Україні в структурі Міністерства культури та інформаційної політики України має бути створено повноважний підрозділ з НКС (в подальшому в структурі окремого єдиного центрального

органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини (включаючи НКС) [10].

При Інституті національної спадщини Республіки Польщі, який підпорядкований Міністерству культури і національної спадщини створено Центр допомоги культурі в Україні. Центр співпрацює з національними закладами культури, музеями, архівами та бібліотеками, Національним інститутом польської культурної спадщини за кордоном Polonika, Національним закладом ім. Оссолінських, Фондом культурної спадщини, Польським національним фондом, Урядовим агентством стратегічного резерву, консерваторами пам'яток та іншими установами, а також допомагає понад 50 українським культурним закладам. Польща неодноразово займалася охороною культурної спадщини, яка перебуває під загрозою, у різних частинах світу. В 2018 році ЮНЕСКО прийняла Варшавську рекомендацію щодо відновлення та реконструкції культурної спадщини (Warsaw Recommendation on Recovery and Reconstruction of Cultural Heritage): комплексну збірку засад проведення реконструкції історичних будівель, пошкоджених внаслідок збройних конфліктів [11]. Цей документ має стати основою для унормування відновлення в Україні культурної спадщини, а також для розробки планів, програм, стратегій, нормативно-правових актів тощо.

Слід відзначити, що Україна нині переймає у Польщі досвід оцифрування культурної спадщини. Міністерство культури і інформаційної політики України працює над створенням Єдиного електронного реєстру культурних цінностей [12]. Проте зі змісту публікацій про нього можна дійти висновку, що він стосується лише об'єктів матеріальної культурної спадщини. Окрім того, цей реєстр не набув правового визначення, що може призвести до відсутності системності та єдиних вимог щодо внесених до нього об'єктів культурної спадщини. Вважаємо за необхідне в Україні унормувати всі питання щодо названого електронного реєстру.

В Австрійській Республіці, приміром, працюють з міжнародними художніми освітніми установами та ремісничими компаніями для захисту місцевої майстерності як об'єктів НКС. Створено центри, які управляються галузевими асоціаціями Австрійської Республіки. Вони надають громадськості навчальні програми, створюють виставки місцевих та зарубіжних художників, форуми з обміну їх робіт, формують партнерські відносини між ремісни-

ками і промисловістю для збереження майстерності важливої для самобутності спільноти. Тобто неприбуткові організації сприяють захисту НКС [13, с. 155]. В Україні варто стимулювати створення громадських структур культурних діячів, фахівців, місцеві організації, науково-дослідні центри тощо та сприяти існуючим для обміну досвідом щодо НКС з унормуванням такої співпраці.

Італійська Республіка охороняє не лише природу країни, а й історичну і художню спадщину нації (ст. 9 Конституції Італійської Республіки). Декрет-закон «Єдиний текст положення законодавства з питань культурних цінностей та цінностей довкілля» (№ 490, 1999 р.) [14] об'єднав і систематизував розрізнені нормативні положення, спростив низку процедур, передбачених законодавством. Україна теж потребує єдиного уніфікованого та кодифікованого закону про охорону культурної спадщини. В країні застосовано політику залучення приватного сектора до процесу фінансування культурної спадщини через неможливість належного державного забезпечення її об'єктів. Так, спочатку приватні агентства були наділені функціями управління «допоміжними послугами» (книжкові магазини, сувенірні лавки, кафе тощо) щодо національних музеїв, але потім їх вплив поширився на виставки та навчання. Вдалий досвід співпраці спонукав до створення змішаних приватно-державних фондів [15, с. 175-177]. В Італії приватні асигнування приблизно втричі перевершують державні. В умовах відсутності належного фінансування державою зазначене може бути враховано й в Україні.

У Королівстві Норвегія обов'язками державних органів є створення можливостей для того, щоб народність сама могла забезпечувати й розвивати свою мову, свою культуру і своє суспільне життя (ст.110а Конституції Королівства Норвегії (1814 р.)). Так, місцеве населення виступає охоронцем історичної інформації – НКС, зокрема оповідей, легенд тощо, що тісно пов'язано з культурним ландшафтом і активно бере участь в управлінні цим ландшафтом (зі всіма його цінностями). Характерна риса будь-якого народного мистецтва полягає в тому, що воно розглядається як «спільне надбання» й потребує дбайливого зберігання [16, с. 191]. При належному ставленні до НКС й підвищенні рівня обізнаності та інформування населення України щодо неї НКС сприятиме й економічному розвитку, приміром поліпшенню туризму через

наявність майже в кожному місті, селі, селищі своїх самобутніх обрядів, традицій, вмінь, навичок тощо.

За державою у Республіці Болгарія закріплено обов'язок створювати умови і гарантувати доступ до культурних цінностей. До НКС віднесено народні заняття, аудіо-візуальна спадщина, усні традиції, мова, книжкові і літературні цінності, звичаї, обряди, свята, ритуали, вірування, музика, пісні, танці, народна медицина, кулінарні та споживчі цінності, народні ігри та види спорту тощо, що доречно й для України. НКС визначена, як феномен, що підтверджує та закріплює національну єдність, присутність людини, має значення як для нації, спільноти, так і для окремої фізичної особи. НКС об'єднує всі суспільні ланки між собою.

У Французькій Республіці ще у 1830 році створена Генеральна інспекція з охорони пам'яток, а у 1983 році відповідальність за історико-культурну спадщину була передана безпосередньо у відання комун [17, с. 307]. А у Румунії створено Бюро з управління НКС, ведеться робота із створення регіональних органів для виявлення НКС країни [18], тобто створено державні органи, які займаються збереженням НКС. Зазначений досвід є актуальним з урахуванням децентралізації влади в Україні, адже краще, ніж на місцях, вирішити проблемні питання НКС неможливо. В Україні й нині існує необхідність чіткого визначення владних органів, що мають здійснювати збереження НКС, з наділенням їх відповідними повноваженнями.

В Угорщині законодавчо гарантовано сприяння вивченню традиційної народної музики і внесено як обов'язкове в систему освіти, здійснюється документування народної музики за участю громадських і культурних установ тощо [19]. Таке було б корисним і для України, зокрема забезпечити навчання щодо об'єктів (проявів) НКС в освітніх закладах, хоча б у якості факультативних занять тощо.

Для фінансування охорони і збереження об'єктів культурної спадщини у Федеративній Республіці Німеччина застосовується головним чином принцип оподаткування відповідно до спроможностей суб'єкта, що сприяє створенню системи можливих пільг щодо вирахувань з прибутку платника податків. Ці пільги включають обов'язкові або необхідні витрати, які зменшують наявний дохід. До такого надзвичайного тягара віднесені витрати на утри-

мання незвичного майна, яким виступають об'єкти культурної спадщини [20, с. 296]. Цей принцип бажано унормувати і застосувати в Україні.

Отже, мета охорони НКС в Україні має полягати в наступному: сприянні популяризації НКС та охорони НКС як в Україні, так і за її межами; забезпеченні відновлення видозміненої та/або «привластмненої» іншими НКС України; порятунку НКС, яка знаходиться на межі зникнення; підвищення обізнаності НКС власної батьківщини для підвищення рівня національної свідомості населення України тощо.

НКС вже є одночасно традиційною і сучасною, а саме являє собою не тільки успадковані традиції минулого, а й сучасні, творчо перетворені прояви НКС, в яких кожен бере участь в якості представників різних соціальних і культурних груп. Елементи (об'єкти, прояви) НКС розвиваються у відповідь на мінливе середовище, складову зв'язку сьогодення з минулим і майбутнім. Бажано розробити нормативно-правове визначення заходів в Україні для запобігання осучасненню НКС та збереження її автентичності з урахуванням міжнародного досвіду.

Отже, доцільно запровадити правове врегулювання та застосування в Україні програм, аналогічних польським, з підтримки та фінансування щодо охорони, захисту та відновлення культурної спадщини; унормування всіх питань щодо реєстрів/списків/переліків НКС в Україні, зокрема в Національному переліку елементів нематеріальної культурної спадщини України, з включенням до них розширеної інформації; створення в Україні реєстру належних практик охорони нематеріальної культурної спадщини, де зазначатиметься інформація про проведені програми, проекти, заходи тощо; застосування політики залучення приватного сектора до процесу фінансування культурної спадщини через неможливість належного державного забезпечення її об'єктів; розгорнення в Україні просвітницької компанії «У пам'ятки варто інвестувати».

Необхідно стимулювати в Україні створення громадських структур, місцевих організацій, науково-дослідних центрів тощо та сприяння існуючим для обміну досвідом щодо охорони нематеріальної культурної спадщини з унормуванням такої співпраці.

Україна потребує єдиного уніфікованого та кодифікованого закону про охорону культурної спадщини.

1. Gala Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego. URL: <https://www.gov.pl/web/archiwum-kulturaimport/gala-niematerialnego-dziedzictwa-kulturowego-2>. 2. Кудерська І.О. Адміністративно-правове забезпечення охорони нематеріальної культурної спадщини в Україні: дис. ... доктора. філос. в галузі права. Київ. 2022. 253 с. 3. Gala Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego. URL: <https://www.gov.pl/web/archiwum-kulturaimport/gala-niematerialnego-dziedzictwa-kulturowego-2>. 4. Культурна політика Польщі та 11 програм розвитку. URL: <https://uaculture.org/texts/kulturna-polityka-polshhi-ta-11-program-rozvytku/>. 5. Programy dotacyjne NCK. URL: <https://www.nck.pl/dotacje-i-stypendia/dotacje/programy-dotacyjne-nck>. 6. Krajowa lista niematerialnego dziedzictwa kulturowego. URL: https://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo_niematerialne/Krajowa_inwentaryzacja/Krajowa_lista_NDK/. 7. Inauguracja kampanii «Warto inwestować w zabytki». URL: <https://www.gov.pl/web/kultura/inauguracja-kampanii-warto-inwestowac-w-zabytki>. 8. Конвенція ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини: міжнародний документ від 17.10.2003 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_d69. 9. Inauguracja kampanii «Warto inwestować w zabytki». URL: <https://www.gov.pl/web/kultura/inauguracja-kampanii-warto-inwestowac-w-zabytki>. 10. Кудерська І.О. Адміністративно-правове забезпечення охорони нематеріальної культурної спадщини в Україні: дис. ... доктора. філос. в галузі права. Київ. 2022. 253 с. 11. «Nie możemy przyzwyčajić się do wojny». Centrum Pomocy Kulturalnej na Ukrainie pomaga już ponad 50 instytucjom kulturalnym Ukrainy. URL: <https://www.gov.pl/web/kultura/nie-mozemy-sie-pryzwyyczajac-do-wojny-ua>. 12. У Польщі обговорювали питання, пов'язані з оцифруванням ресурсів культурної та історичної спадщини в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-polshchi-obhovoriuvaly-pytannia-poviazani-z-otsyfruvanniam-resursiv-kulturnoi-ta-istorychnoi-spadshchyny-v-ukraini>. 13. Кудерська Н.І. Право культурної спадщини України. Спеціальна частина: підручник. Нац. акад. кер. кадрів культури і мистецтв, Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі. Київ: НАКККіМ, 2015. 274 с. 14. Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. URL: <http://www.liguria.beniculturali.it/PDFs/normativa/DLGS.490-99.pdf>. 15. Кудерська Н.І. Цит. праця. 16. Там само. 17. Там само. 18. Ministerul Culturii și Identității Naționale. UNESCO. URL: <http://www.cultura.ro/unesco>. 19. Rejestr dobrych praktyk w zakresie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego. URL: <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/dziedzictwo-niematerialne/listy-dziedzictwa-niematerialnego/621/>. 20. Кудерська Н.І. Цит. праця.

References

1. Gala Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego. URL: <https://www.gov.pl/web/archiwum-kulturaimport/gala-niematerialnego-dziedzictwa-kulturowego-2>. 2. Kuderska I.O. Administratyvno-pravove zabezpechennia okhorony nematerialnoi kulturnoi spadshchyny v Ukraini: dys. ... doktora. filios.

v haluzi prava. Kyiv. 2022. 253 s. **3.** Gala Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego. URL: <https://www.gov.pl/web/archiwum-kulturaisport/galanie-materialnego-dziedzictwa-kulturowego-2>. **4.** Kulturna polityka Polshchi ta 11 proham rozvytku. URL: <https://uaculture.org/texts/kulturna-polityka-polshchi-ta-11-program-rozvytku/>. **5.** Programy dotacyjne NCK. URL: <https://www.nck.pl/dotacje-i-stypendia/dotacje/programy-dotacyjne-nck>. **6.** Krajowa lista niematerialnego dziedzictwa kulturowego. URL: https://niematerialne.nid.pl/Dziedzictwo_niematerialne/Krajowa_inwentaryzacja/Krajowa_lista_NDK/. **7.** Inauguracja kampanii «Warto inwestować w zabytki». URL: <https://www.gov.pl/web/kultura/inauguracja-kampanii-warto-inwestowac-w-zabytki>. **8.** Konwentsiia YuNESKO pro okhoronu nematerialnoi kulturnoi spadshchyny: mizhnarodnyi dokument vid 17.10.2003 r. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_d69. **9.** Inauguracja kampanii «Warto inwestować w zabytki». URL: <https://www.gov.pl/web/kultura/inauguracja-kampanii-warto-inwestowac-w-zabytki>. **10.** Kuderska I.O. Administratyvno-pravove zabezpechennia okhoronu nematerialnoi kulturnoi spadshchyny v Ukraini: dys. ... doktora. filos. v haluzi prava. Kyiv. 2022. 253 s. **11.** «Nie możemy przyzwyczać się do wojny». Centrum Pomocy Kulturalnej na Ukrainie pomaga już ponad 50 instytucjom kulturalnym Ukrainy. URL: <https://www.gov.pl/web/kultura/nie-mozemy-sie-przyzwyczajac-do-wojny-ua>. **12.** U Polshchi obhovoriuvaly pyttannia, poviazani z otsyfruvanniam resursiv kulturnoi ta istorychnoi spadshchyny v Ukraini. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/upolshchi-obhovoriuvaly-pyttannia-poviazani-z-otsyfruvanniam-resursiv-kulturnoi-ta-istorychnoi-spadshchyny-v-ukraini>. **13.** Kuderska N.I. Pravo kulturnoi spadshchyny Ukrainy. Spetsialna chastyna: pidruchnyk. Nats. akad. ker. kadriv kultury i mystetstv, Ukr. derzh. un-t finansiv ta mizhnar. torhivli. Kyiv: NAKKKiM, 2015. 274 s. **14.** Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. URL: <http://www.liguria.beniculturali.it/PDFs/normativa/DLGS.490-99.pdf>. **15.** Kuderska N.I. Tsyt. pratsia. **16.** Tam samo. **17.** Tam samo. **18.** Ministerul Culturii și Identității Naționale. UNESCO. URL: <http://www.cultura.ro/unesco>. **19.** Rejestr dobrych praktyk w zakresie ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturowego. URL: <http://www.unesco.pl/kultura/dziedzictwo-kulturowe/dziedzictwo-niematerialne/listy-dziedzictwa-niematerialnego/621/>. **20.** Kuderska N.I. Tsyt. pratsia.

Kuderska Iryna. Legal protection of intangible cultural heritage: experience of individual European countries

Researched the experience of individual European countries, in particular, the Republic of Poland, the Republic of Austria, the Republic of Italy, the Kingdom of Norway, the Republic of Bulgaria, France, the Federal Republic of Germany, in the legal protection of intangible cultural heritage. Attention is focused on those countries that suffered losses as a result of military operations on their territories and implemented appropriate administrative and legal

support for this heritage and developed effective mechanisms for its implementation.

Researched the number of programs of the Republic of Poland, in particular, the Master of Tradition, EtnoPolska (2018), a grant program based on the policy of sustainable development and supported by the Ministry of Culture and National Heritage of the Republic of Poland. Established the importance of the experience of using programs and developing similar ones for Ukraine. With the help of such programs, the Republic of Poland: finances works on the restoration or repair of objects of material cultural heritage, even if they are in private ownership; provides support and promotion of creative development of talented pupils, students in the field of intangible cultural heritage with the help of scholarships; takes care of employment of students, graduates of art schools and universities through internships; promotes the intangible cultural heritage in the mass media, using media communications to enable a wider audience to familiarize themselves with the country's intangible cultural heritage; financing of online seminars, training courses, other online events aimed at popularizing intangible cultural heritage; stimulates local initiatives and creates conditions at the local level for the development of creative activities in the field of intangible cultural heritage; financial support of creative figures, bearers of the intangible cultural heritage of the country, who found themselves in a difficult financial situation; the development of regional education and the dissemination of knowledge about traditional values present in the material and intangible culture of communities far from large centers of cultural life; others.

Proposed the development, legal regulation and application of similar programs like in the Republic of Poland in Ukraine; normalization of all issues regarding registers/lists of intangible cultural heritage in Ukraine with the inclusion of extended information; creation of a register of appropriate practices for the protection of intangible cultural heritage in Ukraine; application of the policy of involving the private sector in the process of financing cultural heritage due to the impossibility of proper state provision of its objects; deployment of the company «It's worth investing in sights» in Ukraine.

Key words: Intangible cultural heritage, objects, elements, protection, program, financing, popularization.

УДК 342.241 (477)

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-61

А. А. КУЙБІДА

ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

Розглядаються особливості законодавчої регламентації заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. На підставі комплексного системного аналізу встановлено, що інститут забезпечення адміністративного позову має цивільстичний характер і ґрунтується на положеннях аналогічного інституту цивільно-процесуального судочинства, проте має низку особливостей, які обумовлені специфікою матеріальних адміністративних правовідносин; процесуальним статусом учасників адміністративного спору; повноваженнями суду про розгляді публічно-правових спорів. Проаналізовано правозастосовну практику щодо застосування окремих заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: заходи забезпечення позову; адміністративний позов, судочинство, суб'єкт владних повноважень, судове рішення.

Kuybida Andriy. Measures to secure a claim in administrative proceedings: legal nature and features of application

Peculiarities of the legislative regulation of measures to ensure a claim in administrative proceedings are considered. On the basis of the methodology of a complex system analysis, it was established that the institution of securing an administrative claim has a civil character and is based on the provisions of a similar institution of civil procedural justice, but it has a number of features that are due to the specifics of material administrative legal relations; the procedural status of the participants in the administrative dispute; powers of the court to consider public legal disputes. The law-enforcement practice regarding the application of certain measures to secure a claim in administrative proceedings has been analyzed.

Key words: measures to secure a claim; administrative action, judicial proceedings, subject of authority, court decision.

У ст. 1 Конституції України закріплено, що Україна є правовою державою [1]. Правова держава функціонує на основі принципу стримувань і противаг, коли вся державна влада поділена на три незалежні гілки – законодавчу, виконавчу і судову. При цьому права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Головним завданням судової влади є здійснення правосуддя, тобто діяльності, спрямованої на захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод та законних інтересів. При цьому показником ефективності функціонування судової влади є захист прав людини та громадянина, насамперед у відносинах із державою в особі її органів та посадових осіб, тобто в адміністративно-публічній площині. Такий захист здебільшого здійснюється в межах адміністративної форми судочинства.

Нинішній стан розвитку цієї форми судочинства характеризується наявністю цілої низки інститутів щодо сутності, правової природи та правозастосовної практики яких в юридичній доктрині точяться жваві дискусії. Одним із таких інститутів є інститут забезпечення адміністративного позову.

Враховуючи те, що цей інститут має цивілістичний характер, метою цієї статті є характеристика даного інституту в рамках адміністративного судочинства, враховуючи специфіку правових спорів, які розглядаються в його межах.

Питанню сутності, правової природи, законодавчої регламентації, правозастосовної практики заходів забезпечення позову присвячено низку наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Серед них слід виділити праці Т.О. Тура, О. Джуринського, В.А. Сьоміної, С.А. Марцинкевича, С.О. Короеда, Г.М Шерстюка, А.І. Колтунової, С.С. Єсімова, І.В. Діордіца, О.В. Закаленко, Д.В. Лученко, Н.В. Мостова, В.В. Комарова та ін. Водночас деякі питання, пов'язані із інститутом забезпечення позову в адміністративному судочинстві, є маловивченими і потребують додаткового аналізу та висвітлення, що зумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

Інститут забезпечення позову посідає окреме місце у загальній системі адміністративного процесуального законодавства. Він характеризується цілим комплексом елементів, включаючи правові ознаки, завдання, ключові різновиди, базові умови, процедури

застосування, специфічні особливості реалізації у провадженнях за окремими категоріями адміністративних справ [2, с. 170]. Це механізм, який покликаний гарантувати відповідно до закону та за наявності безумовних фактичних підстав виконання майбутнього рішення суду або/та ефективний захист позивача, який неможливий без негайного втручання суду.

На думку В.А. Сьоміної, інститут забезпечення адміністративного позову – це механізм, який оперативно й ефективно сприяє виконанню завдань адміністративного судочинства, оскільки застосування забезпечувальних заходів дає реальну можливість здійснити судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин шляхом практичного виконання прийнятих судом рішень [3, с. 111].

У найбільш загальному розумінні заходи забезпечення адміністративного позову – це застосовувані судом за правилами адміністративного судочинства термінові, тимчасові заходи, спрямовані на забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративного спору, запобігання порушенням законності у сфері адміністративних та інших публічних правовідносин. У вузькому розумінні – це фактично гарантія майбутнього виконання рішення суду в разі задоволення позовних вимог. По-суті, це вжиття заходів щодо охорони інтересів позивача від можливих недобросовісних дій з боку відповідача. Такі заходи здійснюються до вирішення справи по суті з метою створення можливості реального та ефективного виконання рішення суду.

В адміністративному судочинстві заходи забезпечення позову спрямовані на створення гарантій, по-перше, захисту фізичних та юридичних осіб від незаконних дій (бездіяльності), рішень, адміністративних актів органів публічної влади та їх посадових осіб, державних та муніципальних службовців. По-друге, заходи забезпечення позову забезпечують учасникам справи правовий захист їх майнових інтересів, можливість порушення яких існує у разі, якщо не попередити за допомогою встановлення забезпечувальних заходів настання несприятливих наслідків за виконання адміністративного акта чи вчинення дії органами публічної влади.

Законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) закріплено підстави, види, умови та поря-

док застосування заходів забезпечення адміністративного позову. Порядок використання цього процесуального інструментарію був розроблений певною мірою за аналогією із забезпечувальними заходами в цивільно-процесуальному та арбітражному законодавстві. Цілком закономірним є врахування законодавцем тих норм та правил щодо забезпечення позову, які встановлені в інших процесуальних законах, з метою здійснення уніфікації процесуального регулювання та відповідних правовідносин у сфері розгляду і вирішення адміністративних справ та встановлення єдності термінологічного апарату. Водночас відмінні риси заходів забезпечення в адміністративному судочинстві обумовлюються специфікою адміністративного судочинства, що вимагає оптимізації процесуальної форми та врахування особливостей публічно-правих відносин.

Дані особливості проявляються насамперед у законодавчо визначених підставах забезпечення адміністративного позову, а також у самих заходах забезпечення. Підстави для застосування заходів забезпечення адміністративного позову відрізняються від тих, що встановлені в іншому процесуальному законодавстві. Відповідно до ч. 2 ст. 150 КАС України забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо: 1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або 2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю [4]. Таким чином, викладені підстави мають яскраво виражену публічно-правову природу, забезпечуючи можливість вільної реалізації позивачем та іншими учасниками спору своїх прав, свобод і законних інтересів у відносинах з органами публічного управління.

Заходи забезпечення позову передбачені цивільно-процесуальним та арбітражним законодавством, як правило, мають характер майнових обтяжень. Забезпечувальні заходи в адміністративному судочинстві, навпаки, обмежують реалізацію повноважень суб'єкта владних повноважень у публічно-правовій сфері. В ст. 151 КАС України міститься вказівка на такі заходи. Зокрема, позов може

бути забезпечено: 1) зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; 2) заборонаю відповідачу вчиняти певні дії; 3) заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; 4) зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку [4]. Даний перелік не є вичерпним, і суд має право за заявою учасника справи або з власної ініціативи застосувати інші забезпечувальні заходи за наявності відповідних підстав. Однак у в даному випадку спостерігається недостатнє законодавче опрацювання переліку даних заходів, оскільки суд не має орієнтирів, щоб застосовувати будь-які інші забезпечувальні заходи, крім тих, що зазначені в законі. Як такі навряд можна розглядати заходи, закріплені в Цивільному процесуальному кодексі України (далі – ЦПК України), позаяк особливості адміністративного судочинства не припускають застосування таких заходів.

При цьому Вищий адміністративний суд України у Постанові Пленуму «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» наголошує на тому, що, застосовуючи заходи забезпечення адміністративного позову, суди повинні зважати на предмет оскарження і не допускати ситуації, коли зупиненням певного рішення суб'єкта владних повноважень або заборонаю вчиняти певні дії справа вирішується по суті, що згідно з КАС України не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову [5]. Відсутність чітко встановлених критеріїв, якими б мали керуватися суди при вирішенні цього питання, дозволяє їм відмовляти у забезпеченні позову, посилаючись на фактичне вирішення справи до початку її розгляду, хоча насправді такий висновок не відповідає дійсності [6, с. 55].

Слід також відзначити неоднозначність деяких передбачених КАС України заходів забезпечення адміністративного позову. Так, забезпечення позову шляхом заборони іншим особам (якщо ці особи є приватними юридичними або фізичними особами) вчиняти дії, що стосуються предмета спору, не відповідає меті інституту забезпечення адміністративного позову і основним засадам адміністративного судочинства, що пояснюється наступним. Розуміння ст. 150 КАС України, виражене у визначених ст. 4 цього Кодексу поняттях, вказує на публічно-правовий характер відносин між

сторонами спірного правовідношення, що є необхідною умовою і для забезпечення адміністративного позову. До того ж, відповідно до ч. 1 ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси [4]. Відповідно до ч. 2 ст. 9 КАС України суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог [4]. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Керуючись вказаними нормами, можна зробити висновок: оскільки інститут забезпечення позову в адміністративному судочинстві є елементом права на судовий захист, то захист прав, свобод та інтересів позивача у порядку забезпечення адміністративного позову має здійснюватися судом виключно щодо рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що можуть бути предметом оскарження в адміністративному судочинстві, а вжиття заходів забезпечення позову може виходити за межі позовних вимог лише у певних випадках. Таким чином, застосування заходів забезпечення адміністративного позову способом заборони виконання певних дій приватною юридичною або фізичною особою не відповідає приписам норм адміністративного процесуального права. Інше питання, якщо суд забороняє вчиняти певні дії суб'єкту владних повноважень, який бере участь у справі (як у ролі відповідача, так і третьої особи). Тому з метою однакового застосування адміністративними судами норм процесуального права, а також недопущення порушення прав приватних юридичних осіб безпідставним вжиттям щодо них заходів забезпечення адміністративного позову, п. 4 ч. 1 ст. 151 КАС України потребує уточнення [6, с. 57]. Враховуючи це, вважається за доцільне викласти його у такій редакції: «Позов може бути забезпечено заборонаю іншим суб'єктам владних повноважень вчиняти дії, що стосуються предмета спору».

Виходячи із змісту глави 10 КАС України існує низка умов застосування судом заходів забезпечення адміністративного позову, незважаючи на те, що сам термін «умови» законодавцем

не встановлено. Під такими слід розуміти обставини, з наявністю яких законодавець пов'язує можливість застосування заходів забезпечення. Так, у ч. 2 ст. 150 КАС України закріплено, що заходи забезпечення позову мають бути співмірними із заявленими позивачем вимогами. Із цієї вимоги законодавця слід виділити дві умови застосування цих заходів. По-перше, ця співмірність із заявленою вимогою, яка передбачає наявність взаємозв'язку можливого застосування заходів забезпечення з предметом даного позову, що має бути визначено на основі фактичних даних, що є у матеріалах справи. По-друге, ця співмірність полягає в тому, що застосовувані заходи забезпечення, достатньою мірою гарантуючи права, свободи та законні інтереси учасників справи, не повинні виходити за межі вимог, викладених в адміністративній позовній заяві, обмежуючи тим самим публічний інтерес. Крім того, із ч. 3 ст. 151 КАС України можна виділити ще одну умову, яка полягає в тому, що заходи забезпечення адміністративного позову можуть застосовуватися лише тоді, коли в положеннях КАС України, що регулюють окремі види проваджень, відсутня заборона щодо їх застосування [4].

Законодавець України передбачає, що забезпечення адміністративного позову можливе або за заявою учасника справи, або за ініціативою суду. Тут прослідковується цікава особливість КАС України, адже в зазначеному кодифікованому нормативно-правовому акті передбачається можливість застосовувати засоби забезпечення позову з ініціативи не лише зацікавленої особи, а й безпосередньо суду, чого немає, наприклад, у ЦПК України. Відповідно до положень ЦПК України, зокрема ч. 1 ст. 149, суд уживає заходів забезпечення позову лише за вмотивованою заявою учасника справи й не має повноважень на пров'яз ініціативи у цьому питанні. Подібна відмінність щодо наявності ініціативи суду щодо застосування заходів забезпечення позову в одному процесі та її відсутність в іншому вже давно викликає жваві дискусії [7, с. 206].

Так, А.І. Колтунова цілком докладно пояснює у своїх працях, що відсутність можливості суду уживати заходів забезпечення позову за власною ініціативою в цивільному процесі, очевидно, відповідає диспозитивному принципу, який є центральним у цивільному судочинстві. Проте диспозитивність є характерною рисою й адміністративного процесу, з огляду на що виникає питання, чи

не відбувається порушення зазначеного принципу положеннями статті 150 КАС України, яка надає суду додаткову ініціативність [7, с. 206]. Із цього питання слушно висловилося В.А. Сьоміна. Вона зауважила, що жодної суперечності між положеннями КАС України та диспозитивністю адміністративного процесу немає, адже суд (у будь-якому процесі, тим більше в адміністративному) є активним учасником справи, головне функціональне та смислове завдання якого – врівноважувати положення сторін справи. Більше того, В.А. Сьоміна наголошує на тому, що цілком доречно було б наділити правом на ініціювання застосування заходів забезпечення позову в адміністративному процесі третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги [3, с. 107].

Верховний Суд надав висновок: за змістом статті 150 КАС України вжиття заходів забезпечення позову покликане забезпечити ефективний захист прав саме позивача, за захистом яких він звернувся до суду, а тому вжиття таких заходів не може бути обґрунтоване необхідністю захисту прав інших осіб, зокрема інвесторів, які до суду не звертались і вимоги щодо протиправності рішень відповідача не заявляли. У протилежному випадку забезпечення позову в інтересах осіб, які не беруть участь у справі, суперечитиме природі заходів забезпечення того позову, який подано до суду [2, с. 171].

Згідно із ч. 3 ст. 150 КАС України заходи забезпечення адміністративного позову можуть застосовуватися при розгляді справи судом першої інстанції, а якщо розпочато апеляційне провадження, то таку ухвалу може постановити суд апеляційної інстанції (положення ЦПК передбачають можливість застосування заходів забезпечення позову виключно судом першої інстанції) [4]. Цікавим у даному аспекті постає питання щодо відсутності такого повноваження у суду касаційної інстанції, хоча останній відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 349 КАС України має право скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд; тим самим виступаючи в цьому випадку судом першої інстанції [4]. Враховуючи це, вважається за доцільне доповнити ст. 150 КАС України положенням, згідно з яким передбачити можливість постановлення судом касаційної інстанції ухвали про застосування заходів забезпечення адміністративного позову або відмову в їх застосуванні.

Отже, інститут забезпечення позову має велике значення для реалізації цілей та вирішення завдань адміністративного судочинства, для забезпечення законності та дисципліни в системі публічного управління, усунення порушень, що допускаються органами публічної влади, їх посадовими особами, державними та муніципальними службовцями. Крім того, цей механізм значною мірою забезпечує реалізацію права суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин на судовий захист від незаконних дій та рішень посадових осіб, а також захист прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Законодавча регламентація інституту забезпечення адміністративного позову в цілому відповідає потребам правозастосовної практики, проте є декілька дискусійних моментів. Зокрема, вважається за доцільне:

- п. 4 ч. 1 ст. 151 КАС України викласти його у наступній редакції: «Позов може бути забезпечено заборонаю іншим суб'єктам владних повноважень вчиняти дії, що стосуються предмета спору»;
- ст. 150 КАС України варто доповнити положенням, згідно з яким передбачити можливість постановлення судом касаційної інстанції ухвали про застосування заходів забезпечення адміністративного позову або відмову в їх застосуванні.

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. 2. Тур Т.О. Застосування заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. № 66. С. 168-172. 3. Сьоміна В.А. Забезпечення позову в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. № 13. С. 105-111. 4. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10611>. 5. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 15 від 01.11.2013 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13#Text>. 6. Джуринський О. Деякі питання забезпечення адміністративного позову. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 54-58. 7. Шерстюк Г.М. Забезпечення адміністративного позову. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 5. С. 204-210.

References

1. Konstyutsiya Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, st. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> 2. Tur T.O. Zastosuvannya zakhodiv zabezpechennya pozovu v administratyvnomu sudochynstvi. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho Natsional'noho Universytetu*. 2021. № 66. S. 168-172. 3. S'omina V.A. Zabezpechennya pozovu v administratyvnomu sudochynstvi. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*. 2007. № 13. S. 105-111. 4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy (VVR)*, 2005, № 35-36, № 37, st.446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n10611> 5. Postanova Plenumu Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy № 15 vid 01.11.2013 «Pro praktyku zastosuvannya administratyvnymy sudamy okremykh polozhen Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy pid chas roz'hlyadu administratyvnykh sprav». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13#Text6>. 6. Dzhuryns'kyi O. Deyaki pytannya zabezpechennya administratyvnoho pozovu. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2015. № 2. S. 54-58. 7. Sherstyuk H.M. Zabezpechennya administratyvnoho pozovu. *Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. 2019. № 5. S. 204-210.

Kuybida Andriy. Measures to secure a claim in administrative proceedings: legal nature and features of application

Today's state of development of administrative proceedings is characterized by the presence of a number of institutions regarding the essence, legal nature, and law-enforcement practice of which lively discussions are taking place in legal doctrine. One of such institutes is the institute of securing an administrative claim.

An indicator of the effectiveness of the functioning of the judiciary is the protection of human and citizen rights, first of all, in relations with the state itself in the form of its bodies and officials, that is, in the administrative and public sphere. Such protection, for the most part, is carried out within the limits of the administrative form of judicial proceedings. The institution of securing a claim occupies a separate place in the general system of administrative procedural legislation.

Peculiarities of the legislative regulation of measures to ensure a claim in administrative proceedings are considered. On the basis of the methodology of a complex system analysis, it was established that the institution of securing an administrative claim has a civil character and is based on the provisions of a similar institution of civil procedural justice, but it has a number of features that are due to the specifics of material administrative legal relations; the procedural status of the participants in the administrative dispute; powers of the court to

consider public legal disputes. The law-enforcement practice regarding the application of certain measures to secure a claim in administrative proceedings has been analyzed.

Given that this institution is of a civil nature, the purpose of this article is to characterize this institution within the framework of administrative proceedings, taking into account the specifics of legal disputes that are considered within it.

Key words: measures to secure a claim; administrative action, judicial proceedings, subject of authority, court decision.

ЦИВІЛЬНЕ, ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ
ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 347.92

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-72

С. О. КОРОЄД

**ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ
ЦИВІЛЬНИХ СПРАВ В ПОРЯДКУ
СПРОЩЕНОГО ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ
БЕЗ ПОВІДОМЛЕННЯ СТОРІН**

На основі аналізу наукових праць, положень цивільного процесуального законодавства і судової практики Верховного Суду визначено процесуальні засади й особливості судового розгляду цивільних справ у порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін. Надано оцінку дотриманню основних засад цивільного судочинства (зокрема, усності й змагальності) при розгляді справ без повідомлення сторін. Показано співвідношення процесуального регулювання підстав розгляду цивільних справ без повідомлення сторін у судах першої і апеляційної інстанцій. Підтримано законодавчі ініціативи щодо розширення переліку підстав для розгляду цивільних справ без повідомлення сторін.

Ключові слова: цивільне судочинство, судовий розгляд, цивільна справа, спрощене позовне провадження, сторони, повідомлення, виклик, суд, судова практика.

Koroied Serhii. Procedural features of consideration of civil cases in the order of simplified legal proceedings without notification of the parties

The article analyzes scientific works, provisions of civil procedural legislation and judicial practice of the Supreme Court, on the basis of which it is determined the procedural principles and features of the court proceedings in

civil cases in the order of simplified legal proceedings without notification of the parties. Compliance with the basic principles of civil justice (in particular orality and adversarial) when considering cases without notifying the parties was evaluated. The ratio of procedural regulation of the grounds for consideration of civil cases without notification of the parties in the courts of the first and appeal instances is shown. Legislative initiatives related to the expansion of the list of grounds for consideration of civil cases without notification of the parties were supported.

Key words: *civil proceedings, trial, civil case, simplified legal proceedings, parties, notification, summons, court, judicial practice.*

Новий Цивільний процесуальний кодекс України в редакції 2017 р. (далі – ЦПК) передбачив низку спрощень цивільної процесуальної форми за рахунок широкої реалізації у цивільному судочинстві принципу процесуальної економії з метою забезпечення оперативного вирішення цивільних справ та інших процесуальних питань. Така мета досягається, зокрема, за рахунок відсутності, у визначених ЦПК випадках, процесуальної необхідності повідомлення учасників справи про дату і час розгляду цивільної справи в судовому засіданні чи дату розгляду справи в письмовому провадженні.

Як відомо, новий ЦПК передбачив низку випадків розгляду і вирішення судом різних процесуальних питань без повідомлення (виклику) сторін (а відповідно і за їх відсутності), зокрема: визначення підсудності справи, у якій однією зі сторін є суд або суддя (ч. 1 ст. 26); вирішення питання про відвід судді (ч. 8 ст. 40); розгляд заяви про поновлення чи продовження процесуального строку (ч. 3 ст. 127); розгляд заяви про забезпечення позову (ч. 1 ст. 153); розгляд заяви про видачу судового наказу (ч. 1 ст. 167); вирішення питання про виправлення допущених у рішенні чи ухвалі описок чи арифметичних помилок (ч. 2 ст. 269). Водночас новий ЦПК запровадив процедуру спрощеного позовного провадження, в якому суд першої інстанції може розглядати цивільні справи по суті без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (ч. 5 ст. 279). Без повідомлення учасників справи за правилами спрощеного позовного провадження можуть також розглядатися цивільні справи та вирішуватись інші процесуальні питання в суді апеляційної (ст. 369) та касаційної (ст. 402) інстанцій.

Варто пригадати, що ще задовго до набуття чинності новим ЦПК ми вже обґрунтовували необхідність запровадження спрощеного провадження – спрощеного порядку розгляду і вирішення деяких категорій цивільних справ, а також прискореного судового розгляду, без виклику (повідомлення) сторін, яке б могло здійснюватися як з ініціативи суду, так і за клопотанням однієї зі сторін, а також наводили можливі підстави застосування таких процедур [1]. Новий ЦПК певною мірою залишив за судом ініціативу в застосуванні процедури розгляду справи в спрощеному позовному провадженні без повідомлення сторін, водночас встановив особливості застосування такої можливості як у суді першої, так і судах апеляційної та касаційної інстанцій. Проте, незважаючи на п'ятирічний строк дії нового ЦПК, судова практика (на рівні судових рішень Верховного Суду) свідчить, що суди все ще неоднозначно розуміють, а відтак неправильно застосовують процесуальні підстави розгляду цивільних справ без повідомлення (виклику) сторін, що розцінюється як порушення права на справедливий судовий розгляд.

Зазначене питання набуває нової актуальності й значення в умовах воєнного стану в Україні, коли в багатьох судах виникають проблеми з повідомленням учасників справи судовими повістками засобами поштового зв'язку через скорочення державного фінансування на відправку поштової кореспонденції (про що протягом останнього року регулярно повідомляється на юридичних інтернет-ресурсах), хоча в більшості випадків додаткове (повторне) повідомлення того самого учасника справи не є доцільним і необхідним (адже, на наше переконання, першого повідомлення від суду про відкриття провадження у справі достатньо для інформування сторін про справу з метою забезпечення реалізації ними своїх процесуальних прав, зокрема на подачу заяв по суті спору і доказів). Водночас відсутність у суду доказів такого повідомлення, коли справа має розглядатися з викликом сторін, визнається обов'язковою і безумовною підставою для скасування судового рішення (така правова позиція постійно підтримується Верховним Судом [2]).

У цьому аспекті виявляється слушною думка Д.Д. Луспеніка про необхідність пристосовувати чинні процесуальні норми при відправленні правосуддя в умовах воєнного стану, зокрема сміли-

віше використовувати принцип процесуальної економії [3]. А саме це, на нашу думку, й має досягатися за рахунок застосування процедури спрощеного позовного провадження без повідомлення (виклику) сторін.

Різні аспекти спрощення судових процедур у цивільному судочинстві як до набуття чинності новим ЦПК, так й після, розглядали в своїх працях провідні вчені-процесуалісти, зокрема С.С. Бичкова, В.І. Бобрик, С.В. Васильєв, О.О. Грабовська, К.В. Гусаров, О.С. Захарова, Д.Д. Луспеник, О.О. Кармаза, В.В. Комаров, Ю.Ю. Рябченко, Ю.Д. Притика, Г.П. Тимченко, О.С. Ткачук, С.Я. Фурса, О.О. Штефан, А.С. Штефан та ін. Низка наукових праць присвячена дослідженню саме спрощеного позовного провадження, зокрема підстав його застосування й особливостей розгляду цивільних справ у такому порядку. Науковці переважно аналізують саме критерії віднесення справ до справ незначної складності для застосування процедури спрощеного позовного провадження їх розгляду, зокрема без виклику сторін [4]. Проте в таких працях науковці переважно не досліджують підстави та особливості проведення спрощеного позовного провадження без виклику та без повідомлення сторін. Хоча така процедура є суттєвим елементом спрощення провадження та реалізації принципу процесуальної економії. Водночас в окремих рішеннях Верховного Суду вже сформульовано певні висновки стосовно розуміння процесуальних підстав розгляду цивільних справ без повідомлення сторін. Проте така судова практика не була предметом окремого наукового дослідження.

З огляду на це необхідним є здійснення теоретичного аналізу окремих наукових праць, науково-практичного аналізу положень ЦПК і судової практики Верховного Суду для визначення (і правильного розуміння) процесуальних засад і особливостей судового розгляду цивільних справ упорядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін та оцінки дотримання основних засад цивільного судочинства (зокрема, усності й змагальності) при такому розгляді, що й ставить за мету наша стаття.

Насамперед слід зауважити, що розгляд цивільної справи з повідомленням сторін пов'язаний передусім із реалізацією такої засади (принципу) цивільного судочинства, як гласність судового процесу (п. 2 ч. 3 ст. 2 ЦПК), елементами якої є усність і від-

критиcтє судового розгляду (ч. 1 ст. 7 ЦПК), у застосуванні яких є певні винятки. Саме з усністю Європейський суд з прав людини пов'язує публічність судового розгляду, принаймні на рівні першої інстанції [5]. А окремі науковці вважають, що можливість розгляду справи за участю сторін передбачена для забезпечення права бути вислуханим та права на справедливий судовий розгляд [6].

С.В. Васьковський, характеризує усність як принцип цивільного процесу та виділяючи її переваги (зазначаючи, що усна форма провадження необхідна для приведення в дію принципу відкритості слухання), водночас визнавав доцільною процесуальну систему за Статутом цивільного судочинства 1864 р., яка надавала однакового значення як усній, так й письмовій формі змагання сторін [7]. Новий ЦПК також надає однакового значення як розгляду справи з повідомленням сторін, так й без повідомлення. Жодних винятків у реалізації основних засад цивільного судочинства при розгляді справи без повідомлення сторін ЦПК не містить і жодних перешкод у реалізації цих принципів та процесуальних прав учасників справи не встановлює. Тому важко погодитись із думкою окремих науковців про те, що загальне позовне провадження є єдино можливим порядком, який дозволяє настільки, наскільки це можливо, реалізувати засади змагальності, диспозитивності й забезпечити справедливий розгляд справи, а спрощений порядок розгляду цивільних справ законодавчо передбачає суттєве обмеження учасників справ у процесуальних правах і законодавче обмеження реалізації засад змагальності та диспозитивності [8]. І незважаючи на те, що пояснення учасників справи, як ми встановили раніше, не обов'язково повинні викладатися в письмових заявах по суті спору, а можуть бути надані ними особисто (усно) в судовому засіданні, набуваючи при цьому статусу доказів [9], при розгляді справи в порядку спрощеного провадження без повідомлення сторін реалізація учасниками справи процесуальних прав на подання пояснень і доказів так чи інакше має відбуватися в єдиному порядку для позовного провадження (як загального, так й спрощеного), встановленому ст. 174 ЦПК – для подання заяв по суті справи (при розгляді справи судом у порядку позовного провадження учасники справи викладають письмово свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення та міркування щодо предмета спору виключно у заявах по суті справи, визначених цим Кодексом. Заявами по суті

справи є: позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву) та ст. 182 ЦПК – для подання заяв, клопотань і заперечень з процесуальних питань (при розгляді справи судом учасники справи викладають свої вимоги, заперечення, аргументи, пояснення, міркування щодо процесуальних питань у заявах та клопотаннях, а також запереченнях проти заяв і клопотань. Заяви, клопотання і заперечення подаються в письмовій або усній формі. У випадках, визначених цим Кодексом, заяви і клопотання подаються тільки в письмовій формі). При цьому, навіть за відсутності клопотання однієї зі сторін, суд, якщо визнає за необхідне, може з власної ініціативи провести розгляд справи в спрощеному провадженні у судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін (ч. 5 ст. 279 ЦПК).

Подібну ініціативу судді можна зустріти й у зарубіжних правопорядках. Наприклад, в юридичній літературі звертається увага, що одним із найпоширеніших у світі прискорених прийомів здійснення правосуддя є так зване сумарне провадження, яке передбачене Правилами цивільного судочинства Англії та яке є процесуальним механізмом, котрий дає змогу суду ухвалювати рішення без проведення судового засідання, коли одна зі сторін не в змозі продемонструвати достатність наявних у неї свідчень для доказу наявності спору про фактичні обставини [10]. Європейський суд з прав людини теж стоїть на позиціях, що у випадках, коли мають бути вирішені тільки питання права, розгляд письмових заяв є доцільнішим, ніж усні слухання, і розгляд справи на основі письмових доказів є достатнім. Адже у певних випадках влада має право брати до уваги міркування ефективності й економії. Тому, коли фактичні обставини не є предметом спору, а питання права не становлять особливої складності, та обставина, що відкритий розгляд не проводився, не є порушенням вимоги пункту 1 статті 6 Конвенції щодо проведення публічного розгляду справи [11].

Аналіз положень нового ЦПК у системному зв'язку з положеннями Глави 10 «Розгляд справ у порядку спрощеного провадження» дає підстави для висновку, що розгляд справи без повідомлення (виклику) сторін основні засади цивільного судочинства, зокрема принципи диспозитивності і змагальності, а також елементи права на справедливий судовий розгляд не порушує, оскільки позиції сто-

рін викладаються в надісланих суду заявах по суті спору, а також заявах із процесуальних питань, в яких сторони повною мірою можуть реалізувати свої диспозитивні й змагальні права, а також поставити іншому учаснику справи не більше десяти запитань про обставини, що мають значення для справи. Відтак можна цілком погодитись із думкою, що у спрощеному позовному провадженні ефективність захисту має досягатися навіть у разі розгляду та вирішення справи за відсутності сторін, що сприятиме розвантаженню судів та суддів і створюватиме позитивну динаміку щодо строків розгляду справ у цілому [12]. Водночас варто підтримати пропозицію окремих учених-процесуалістів щодо надання суду права в разі необхідності викликати учасників справи для вирішення процесуальних питань щодо підготовки справи до розгляду в спрощеному провадженні по суті [13]. Такий підхід узгоджується із позицією О.С. Ткачука, який виділяє різні види спрощених проваджень, приміром, ухвалення судового рішення без проведення судового засідання або з проведенням останнього у кабінеті судді, ухвалення рішення суддею одноособово, спрощене судове рішення тощо [14]. При цьому варто також враховувати сформульований Великою Палатою Верховного Суду висновок про те, що бажання сторони у справі викласти під час публічних слухань свої аргументи, які висловлені нею в письмових та додаткових поясненнях, не зумовлюють необхідності призначення до розгляду справи з викликом її учасників [15].

Судова практика Верховного Суду, яка останнім часом поширюється на юридичних інтернет-ресурсах, стосується проблемних питань розгляду справ без повідомлення сторін лише апеляційними судами. Аналіз такої практики свідчить, що суди апеляційної інстанції все ще неоднозначно застосовують процесуальний закон стосовно підстав проведення судового розгляду справи без повідомлення (виклику) сторін. Причому, на відміну від порядку розгляду справ у суді першої інстанції в спрощеному провадженні без повідомлення сторін (ч. 5 і 6 ст. 279 ЦПК), підстави розгляду судом апеляційної інстанції справ без повідомлення учасників дещо відрізняються та “прив’язані” до особливостей розгляду окремих категорій справ (ст. 369 ЦПК), а саме така можливість встановлена щодо цивільних справ з ціною позову менше ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім тих, які не під-

лягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження. Тобто, якщо під час розгляду справи у суді першої інстанції суд повинен спочатку встановити наявність підстав для застосування спрощеного позовного провадження (тобто встановити, чи підлягає конкретна цивільна справа розгляду в порядку спрощеного позовного провадження з огляду на критерії, встановлені ст. 274 ЦПК), а вже після цього, з огляду на наявність чи відсутність клопотання однієї зі сторін та підстав для задоволення такого клопотання, вирішити питання про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (ч. 5 і 6 ст. 279 ЦПК), то в апеляційному суді в силу припису ч. 1 ст. 368 ЦПК всі справи розглядаються за правилами, встановленими для розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження (з певними особливостями), а підстави для розгляду справи без повідомлення учасників безпосередньо встановлені лише у ст. 369 ЦПК.

Отже, що стосується розгляду цивільних справ по суті (тобто розгляду апеляційним судом апеляційних скарг на рішення судів першої інстанції за результатами розгляду справи по суті), то підставою для розгляду апеляційним судом такої справи без повідомлення сторін є ціна позову – менше ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім тих, які не підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження. З цього випливає, що в апеляційному суді без повідомлення сторін розглядаються лише справи, які мають ціну позову. А ціна позову, як відомо, це грошовий вираз майнової позовної вимоги. Перелік таких позовних вимог (категорій справ) наведено у ч. 1 ст. 176 ЦПК. У справах з немайними позовними вимогами ціна позову не визначається.

Так, в одній зі справ, предметом позову в якій було визнання патенту на корисну модель недійсним та зобов'язання вчинити певні дії, Велика Палата Верховного Суду зробила висновок, що приписи ч. 1 ст. 369 ЦПК України щодо письмового провадження за наявними у справі матеріалами без повідомлення сторін можуть бути застосовані судами апеляційної інстанції лише у випадку розгляду апеляційних скарг на рішення суду, якщо наявні виключно вимоги майнового характеру і розмір ціни позову менший ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, крім тих, які не підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного прова-

дження. Якщо ж у справі наявні вимоги немайнового характеру, то розгляд такої справи у суді апеляційної інстанції здійснюється в судовому засіданні з повідомленням учасників справи [16]. В іншій справі, предметом первісного позову в якій було стягнення заборгованості за кредитним договором, а зустрічного позову – визнання кредитного договору недійсним, Верховний Суд зазначив, що предметом позову в цій справі є немайна вимога – про визнання кредитного договору недійсним. Якщо ж у справі наявні вимоги немайнового характеру, то розгляд такої справи у суді апеляційної інстанції здійснюється в судовому засіданні з повідомленням учасників справи [17].

Без повідомлення учасників справи апеляційним судом також можуть розглядатися апеляційні скарги на ухвали суду першої інстанції, перелік яких наведено у ч. 2 ст. 369 ЦПК. Так, при розгляді заяви стягувача (позивача) про поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання та видачу дубліката виконавчого документа, Верховний Суд зазначив, що частиною другою статті 369 ЦПК України визначено вичерпний перелік (який розширеному тлумаченню не підлягає) ухвал, розглядати апеляційні скарги на які апеляційний суд вправі без повідомлення учасників справи. Предметом розгляду цієї справи у суді першої інстанції було: поновлення пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання (п. 24 ч. 1 ст. 353 ЦПК України); видача дубліката виконавчого документа, що унормовано пп. 17.4 п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» ЦПК України. Зазначені ухвали суду щодо вирішення вказаних процесуальних питань відсутні у переліку, що наводиться у ч. 2 ст. 369 ЦПК України, на що апеляційний суд уваги не звернув, безпідставно розглянувши справу в порядку спрощеного позовного провадження [18].

Отже, на відміну від визначених у ЦПК певних категорій цивільних справ (ч. 1, 2 ст. 274, крім справ у ч. 4 ст. 274) та обставин (критеріїв), які враховує суд першої інстанції при вирішенні питання про розгляд справи в спрощеному позовному провадженні (ч. 3 ст. 274), в порядку якого суд першої інстанції може розглядати без повідомлення (виклику) сторін будь-яку справу (ч. 2 ст. 274), тобто справу як з майновими, так й немайновими вимогами, в суді апеляційної інстанції (де всі справи розглядаються за

правилами спрощеного позовного провадження) без повідомлення сторін можуть розглядатися лише справи з майновими позовними вимоги – з ціною позову менше ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (тобто якщо позов є немайновим або поряд із майною позовною вимогою позов містить немайнову вимогу, то розгляд цивільної справи з такими позовними вимогами в суді апеляційної інстанції без повідомлення сторін виключається). Такий обмежувальний критерій, на нашу думку, не дозволяє повноцінно реалізувати принцип процесуальної економії та завжди забезпечити оперативний розгляд інших справ в апеляційному суді. Водночас визначений у ч. 2 ст. 369 ЦПК перелік ухвал суду першої інстанції, апеляційні скарги на які можуть розглядатися апеляційним судом без повідомлення сторін, теж є дещо звуженим.

Зазначене свідчить про об'єктивну необхідність розширення переліку цивільних справ, які в суді апеляційної інстанції доцільно розглядати без повідомлення (виклику) сторін. Тому варто підтримати внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення проблеми надмірної тривалості цивільного, господарського та адміністративного провадження» від 28.09.2022 № 8083, яким пропонується доповнити перелік обставин, які має враховувати суд першої інстанції при вирішенні питання про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження, новим критерієм – пріоритет швидкого вирішення справи (новий пункт 9 ч. 3 ст. 274 ЦПК), а також пропонується запровадити можливість розгляду в суді апеляційної інстанції будь-якої справи без повідомлення її учасників за наявними у справі матеріалами, якщо справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів, у разі: 1) відсутності клопотань від усіх учасників справи про розгляд справи за їх участю; 2) неприбуття жодного з учасників справи у судове засідання, хоча вони були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового засідання; 3) подання апеляційної скарги на рішення суду першої інстанції, які ухвалені в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (нова редакція ч. 2 ст. 369 ЦПК) [19].

1. Короєд С.О. Процесуальне забезпечення ефективності цивільного судочинства: дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2014. С. 42, 319, 340–341.

2. Постанова Верховного Суду у складі Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду від 18 квітня 2022 року у справі № 522/18010/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104086146>.

3. Здійснюючи судочинство в умовах воєнного стану, судді повинні вміти пристосовувати чинне законодавство – судді КЦС ВС (20 травня 2022 р.). *Офіційний веб-сайт Верховного Суду*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1276715/>.

4. Ізарова І.О., Притика Ю.Д. Спрошене позовне провадження цивільного судочинства України: виклики першого року застосування в судовій практиці. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 145. С. 61.

5. Курс цивільного процесу: підручник / В.В. Комаров, В.А. Бігун, В.В. Баранкова та ін.; за ред. В.В. Комарова. Харків: Право, 2011. С. 75.

6. Коломієць Я.Л., Комісарова Д.О., Сиротенко Я.В. Спрошене провадження: особливості та порядок розгляду цивільних справ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 190. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/46>.

7. Васильковський Е.В. Учебник гражданского процесса / под ред. В.А. Томсинова. Москва: Зерцало, 2003. С. 117–122.

8. Зуб О.Ю. Феномен спрошеного позовного провадження у цивільному процесі. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5, том 1. С. 99.

9. Короєд С.О. Доказове значення пояснень учасників справи за новим Цивільним процесуальним кодексом України. *Судова апеляція*. 2019. № 3 (56). С. 25.

10. Іванов О.О. Спрошене провадження: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 11.

11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 травня 2019 року у справі № 522/7636/14-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81776268>.

12. Захарова О., Спанчінцев О. Поняття та сутність спрошеного позовного провадження. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 20.

13. Угриновська О., Гембара Г. Спрошене позовне провадження: законодавча регламентація та проблеми судової практики. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 89.

14. Ткачук О. Спрошене провадження – новела цивільного процесу: права природа, ознаки, процедура. *Право України*. 2017. № 8. С. 48.

15. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 травня 2019 року у справі № 522/7636/14-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81776268>.

16. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10 серпня 2022 року у справі № 202/4233/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105961909>.

17. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 26 травня 2021 року у справі № 391/35/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97315476>.

18. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 02 червня 2021 року у справі № 2-2617/2009. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97429096>.

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вирішення проблеми надмірної тривалості цивільного, господарського та адміністративного провадження: проект Закону України

від 28.09.2022 № 8083. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40560>.

References

1. Koroied S.O. Protseualne zabezpechennia efektyvnosti tsyvilnoho sudochynstva: dys. ... dokt. yuryd. nauk. Kyiv, 2014. S. 42, 319, 340–341.
2. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi Obiednanoi palaty Kasatsiinoho tsyvilnoho sudu vid 18 kvitnia 2022 roku u spravi # 522/18010/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104086146>.
3. Zdiisniuiuchy sudochynstvo v umovakh voiennoho stanu, suddi povynni vmity prystosovuvaty chynne zakonodavstvo – suddi KTśS VS (20 travnia 2022 r.). *Oftsiiyni veb-sait Verkhovnoho Sudu*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1276715/>.
4. Izarova I.O., Prytyka Yu.D. Sproshchene pozovne provadzhenntia tsyvilnoho sudochynstva Ukrainy: vyklyky pershooho roku zastosuvannia v sudovii praktytsi. *Problemy zakonnosti*. 2019. Vyp. 145. S. 61.
5. Kurs tsyvilnoho protsesu: pidruchnyk / V.V. Komarov, V.A. Bihun, V.V. Barankova ta in.; za red. V.V. Komarova. X.: Pravo, 2011. S. 75.
6. Kolomiiets Ya.L., Komisarova D.O., Syrotenko Ya.V. Sproshchene provadzhenntia: osoblyvosti ta poriadok rozghliadu tsyvilnykh sprav. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2021. № 11. S. 190. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-11/46>.
7. Vaskovskiy E.V. Uchebnyk hrazhdanskoho protsesa \ Pod red. V.A. Tomsynova. Moskva: Zertsalo, 2003. S. 117–122.
8. Zub O.Yu. Fenomen sproshchenoho pozovnoho provadzhenntia u tsyvilnomu protsesi. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. 2018. Vyp. 5, t.1. S. 99.
9. Koroied S.O. Dokazove znachennia poiasnen uchasnykiv spravy za novym Tsyvilnym protseualnym kodeksom Ukrainy. *Sudova apeliatsiia*. 2019. № 3 (56). S. 25.
10. Ivanov O.O. Sproshchene provadzhenntia: zarubizhnyi dosvid. *Aktualni problemy vitchyzniano i yurysprudentsii*. 2021. # 3. S. 11.
11. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 14 travnia 2019 roku u spravi # 522/7636/14-ts. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81776268>.
12. Zakharova O., Yepanchintsev O. Poniattia ta sutnist sproshchenoho pozovnoho provadzhenntia. *Pidpriemnytsvo, hospodarstvo i pravo*. 2021. № 1. S. 20.
13. Uhrynovska O., Hembra H. Sproshchene pozovne provadzhenntia: zakonodavcha rehlementatsiia ta problemy sudovoi praktyky. *Pidpriemnytsvo, hospodarstvo i pravo*. 2018. # 12. S. 89.
14. Tkachuk O. Sproshchene provadzhenntia – novela tsyvilnoho protsesu: pravova pryroda, oznaky, protsedura. *Pravo Ukrainy*. 2017. № 8. S. 48.
15. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 14 travnia 2019 roku u spravi # 522/7636/14-ts. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81776268>.
16. Postanova Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu vid 10 serpnia 2022 roku u spravi # 202/4233/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105961909>.
17. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Pershoi sudovoi palaty Kasatsiinoho tsyvilnoho sudu vid 26 travnia 2021 roku v spravi № 391/35/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97315476>.
18. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Pershoi sudovoi palaty Kasatsiinoho tsyvilnoho sudu vid 02 chervnia 2021 roku u spravi № 2-2617/2009. URL: <https://reyestr.court>.

gov.ua/Review/97429096. 19. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv shchodo vyrishennia problemy nadmirnoi tryvalosti tsyvilnoho, hospodarskoho ta administratyvnoho provadzhennia: projekt Zakonu Ukrainy vid 28.09.2022 № 8083. *Ofitsiynyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40560>.

***Koroied Serhii*. Procedural features of consideration of civil cases in the order of simplified legal proceedings without notification of the parties**

The main provisions of the new Civil Procedural Code of Ukraine in the 2017 edition are characterized, which provide for a number of simplifications of the civil process, in particular due to the introduction of the procedure for consideration of civil cases without notification of the parties. Attention is focused on the relevance of this issue in the conditions of martial law introduced in Ukraine and in connection with the reduction of funding for sending postal correspondence. The position is supported that the first notification from the court about the opening of the proceedings in the case is sufficient to inform the parties about the case in order to ensure that they exercise their procedural rights, in particular, to submit statements on the merits of the dispute and evidence. Compliance with the basic principles of civil justice (in particular orality and adversarial) is assessed when considering cases without notifying the parties. The characteristic of such a basis of civil proceedings as the publicity of the judicial process and its element – orality – is given. The conclusion is substantiated that when considering a case without notifying the parties, the realization by the participants of the case of procedural rights to submit statements and evidence in one way or another should take place in a single procedure for legal proceedings (both general and simplified), established by Art. 174 of the Civil Procedural Code – for submitting statements on the merits of the case and Art. 182 of the Civil Procedural Code – for filing statements, petitions and objections on procedural issues. In support of the opinion regarding the possibility of considering cases without notifying the parties, the positions of individual scientists and the practice of the European Court of Human Rights are given. It is emphasized that, in contrast to certain categories of civil cases and circumstances (criteria) defined in the Civil Procedure Code, which are taken into account by the court of first instance when deciding on the issue of consideration of a case in a simplified legal proceeding, in the order of which the court of first instance may consider any case without notification (call) of the parties, that is, a case with both property and non-property claims, then, in the court of appeals, without notification of the parties, only cases with property claims can be considered – with the cost of the claim less than one hundred times the subsistence minimum for able-bodied persons. Legislative initiatives regarding the expansion of the list of grounds for consideration of civil cases without notification of the parties are given.

Key words: civil proceedings, trial, civil case, simplified legal proceedings, parties, notification, summons, court, judicial practice, publicity.

УДК 347.9

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-85

К. О. КУЗЬМЕНКО

ЗЛОВЖИВАННЯ ЦИВІЛЬНИМИ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ НАРИС РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Дослідженню етапи становлення вітчизняного цивільного процесуального законодавства з огляду на можливі випадки недобросовісної процесуальної поведінки та зловживання правом.

Перші правові пам'ятки українського народу вже знали проблему правопорушень при розгляді спірної справи та закріплювали своєрідні санкції за прояви недобросовісної поведінки.

Суттєвого прогресу в боротьбі з недобросовісною поведінкою учасників судового процесу, можливими зловживаннями процесуальними правами в радянський період досягнуто не було. Йдеться не лише про відсутність в законі самого поняття «зловживання правом» та його видів. Положення ЦПК про добросовісне використання особами, які беруть участь у справі своїх процесуальних прав, без чіткого визначення меж такої сумлінності, а відповідно, меж активності сторін, не дозволяє з граничною точністю кваліфікувати ту чи іншу поведінку як таку, що суперечить завданням і цілям цивільного судочинства.

Для сучасної України проблема зловживання цивільними процесуальними правами не лише не втратила своєї значущості, а й звучить навіть гостріше, ніж у попередні етапи розвитку судової влади та судочинства. Значне оновлення цивільного процесуального законодавства та розширення диспозитивних та змагальних правомочностей учасників справи актуалізує питання меж активної та правомірної поведінки сторін, відповідальності за порушення порядку здійснення цивільних процесуальних дій, можливих видів зловживань процесуальними правами та заходів протидії їм.

Ключові слова: зловживання процесуальними правами, добросовісність, цивільна процесуальна відповідальність, цивільні процесуальні обов'язки, правомірна поведінка, принцип цивільного судочинства.

Kuzmenko Kristina. Abuse of civil procedural rights: legal historical essay on the development of national legislation

For modern Ukraine, the problem of abuse of civil procedural rights not lost its significance and sounds even more acute than in the previous stages of the development of judicial power and the judiciary. A significant update of the civil procedural legislation and expansion of the dispositive and adversarial powers of the participants in the case actualizes the issue of the limits of active and lawful behavior of the parties, responsibility for violation of the order of civil procedural actions, possible types of abuse of procedural rights and countermeasures against them.

As history shows, the key problem of the construction of the abuse of procedural rights is: how, with the help of which criteria can the legitimate active use of the right be distinguished from its abuse? For civil procedural law and civil justice this problem is particularly relevant, because by its legal nature, civil justice is designed to mediate the conflict of the parties, their competition and opposition to each other. Competition and opposition in civil litigation is the norm, not an abuse. Therefore, the central task of the theory and practice of civil justice is to find an answer to the question of in which cases competition and opposition turn into abuse of rights.

Key words: *abuse of procedural rights, good faith, civil procedural liability, Civil procedural duties, lawful behavior, principle of civil justice.*

Всебічне пізнання проблематики зловживання цивільними процесуальними правами нерозривно пов'язане з багатою історичною спадщиною нашої держави. І справа не лише у необхідності продовження використання історико-правового контексту в дослідженні цивільних процесуальних форм. Розуміння особливостей розвитку судових процедур на тому чи іншому часовому відтинку становлення держави зумовлює можливості виявлення ознак недобросовісної поведінки та конкретних заходів протидії цьому негативному явищу. Крім того, критичний погляд та аналіз минулого, як нам видається, полегшує роботу сучасному законодавцю, застерігаючи від повторення колишніх помилок та необдуманих кроків, сприяє прийняттю вивіrenих законодавчих рішень з урахуванням історичних традицій та досвіду українського народу.

Дослідники у цьому випадку обґрунтовано акцентують увагу на вдосконаленні правових норм, що встановлюють відповідальність за недобросовісні форми поведінки. При цьому відчутні результати боротьби зі зловживаннями правом можуть бути отримані не лише при використанні позитивного досвіду зарубіжних правових

систем, а й з огляду на особливості правової дійсності. Зловживання цивільними процесуальними правами як різновид зловживання правом у цілому не можна розглядати у відриві від історичних умов існування кожної держави. Явище, що аналізується, органічно пов'язане з історією будь-якої країни, що є проявом загального зв'язку юридичних явищ з культурно-історичними, державно-правовими та соціальними інститутами [1].

До дослідження проблеми зловживання правом у цивільному судочинстві в межах власних предметів наукового аналізу зверталися В. В. Комаров, О. О. Кот, В. А. Кройтор, М. П. Курило, Ю. Д. Притика, О. С. Ткачук, А. О. Ткачук, Т. Полянський, О. Я. Рогач, М. М. Ясинок та ін.

Не тільки римське право та законодавство європейських держав у їх ранньому розвитку знало випадки недобросовісної поведінки в судовому процесі, а й вітчизняні правові пам'ятки також містять згадки про випадки, які згодом стали деякими прообразами зловживання правом. Руська Правда, яка не знала класичного поділу на цивільний та кримінальний процеси, ще не містила поняття «зловживання правом». Очевидно, таке становище зумовлювалося передусім особливим характером судочинства, в якому існували довірчі взаємовідносини суду і позивача. Особливості світогляду представника середньовічної епохи були такі, що брехня, а тим більше в суді, була малоімовірною. Це пояснювалося моральними установками та побоюванням, що така брехня може спричинити хвороби та інші негативні наслідки для родичів недобросовісного позивача. До того ж в умовах відкритості та суспільного розголосу, який супроводжував тогочасні судові процедури, приховати брехню було взагалі неможливо. З розвитком та ускладненням суспільних відносин безмежна довіра до особи, яка звернулася за допомогою до суду з метою відновлення порушеного права, замінюється на більш обережну реакцію з боку суду на таке звинувачення. У суді виникає потреба – у зв'язку з ослабленням довіри до позивача – у доказах справедливості його вимог [2].

Найчастіше у статтях Руської Правди ми бачимо згадку про свідчення свідків. При цьому, за словами О. В. Бобровського, Руська Правда не знала поняття неправдивого свідчення і не передбачала відповідальності за надання неправдивих свідчень. Проте ця прогалина компенсувалася тим, що свідчення свідків стали в

обов'язковому порядку підтверджуватися присягою або судовим поєдинком [3]. Як зазначає О. Я. Рогач, своєрідним захистом від зловживань сторін процесу була судова клятва. Так, Руська правда знала два види судових клятв – для позивача та відповідача. Позивач давав перед судом клятву у випадку обґрунтування невеликих позовів (ст. 48 Просторової редакції Руської Правди). Відповідач давав так звану очищувальну клятву (ст. 49, 115 Просторової редакції Руської Правди). Зміст клятви зводився до того, що той, хто її давав на підтвердження того, що він говорить правду, клявся іменем божества. Вважалося, якщо той, хто давав клятву, обманував, він неодмінно буде так чи інакше покараний божеством [4].

Наступний етап у розвитку законодавства про цивільне судочинство і відповідно уявлень про можливу недобросовісну поведінку в судовому процесі, – XIV-XVI ст. Як відомо, це був час перебування частини сучасних українських земель у складі Великого князівства Литовського, правові акти якого вплинули на розвиток майбутніх правових систем усіх слов'янських народів.

Історіографія знає три редакції Статутів Великого князівства Литовського. Перша містила обов'язок сторін особисто постати перед судом і лише після судового розгляду та встановлення винного останній має бути покараний. Як превентивний захід, спрямований на запобігання тривалим судовим розглядам, законодавство того періоду називає обов'язок довести справу до кінця та заборону на звернення до вищих судових інстанцій. Розглянута права пам'ятка вже знала й випадки умисного неподання сторонами всіх доказів і безпідставного пред'явлення позову, за які міг бути штраф на користь як суду, так і відповідача. Особливу увагу Статут Великого князівства Литовського приділив порядку виклику до суду відповідача, де як санкція за повторну його неявку передбачалося приведення до суду силою [5].

У 1566 р. з'являється друга редакція Статутів Великого князівства Литовського, яка кваліфікувала неявку до суду без поважних причин вже як прояв неповаги до суду та спробу затягнути судовий розгляд. Так само пред'явлення безпідставних позовів спричиняло майнову відповідальність позивача. Процесуальним правопорушенням вважалося і введення суду в оману. Для запобігання можливим зловживанням було передбачено заборону на подання доказів після розгляду справи по суті та недопущення

недобросовісної апеляції, а також відшкодування шкоди за недобросовісне повторне витребування предмета спору. Цікаво відзначити, що Статут Великого князівства Литовського 1566 р. згадував випадки зловживання довірою з боку так званих захисників (прокураторів). Допущена ними фальсифікація на користь третьої сторони каралася втратою честі або навіть позбавленням життя [6].

Остання редакція Статуту Великого князівства Литовського побачила світ 1588 р. У певному сенсі можна стверджувати, що цей законодавчий акт продовжив курс попередників на недопущення недобросовісної поведінки у судовому процесі та зловживання процесуальними правами. Так само неявка до суду без поважних причин означала для винної сторони програш справи. За пред'явлення необґрунтованих позовів та фальсифікацію доказів винна сторона отримувала фізичне чи фінансове покарання. Статут Великого князівства Литовського наголосив і на обов'язках належної поведінки всіх учасників судового процесу, аби розгляд будь-якої спірної справи відбувався без непотрібних затримок. Майнова відповідальність наставала також за дії сторони, яка, не визнаючи винесене судове рішення, подавала новий позов із такими самими вимогами та з таких самих підстав. Крім того, норми Статуту Великого князівства Литовського були спрямовані, в тому числі і на запобігання подання необґрунтованих апеляцій [7].

Наступним етапом у розвитку вітчизняного законодавства та правової думки, який має дістати своє відображення у дослідженні проблематики зловживання процесуальними правами, є період Гетьманщини. В XVII-XVIII ст. український народ вів національно-визвольну війну. Постала необхідність кодифікації вітчизняного права. Визначною пам'яткою права є «Права, за якими судиться малоросійський народ» [8].

Незважаючи на те, що права, закріплені у цій пам'ятці, не були введені в дію, вважаємо за доцільне звернутися до його положень у контексті можливих зловживань правом та заходів протидії їм. Так, на думку Я. Падоха, негативні наслідки для сторін наставали у разі неявки їх до суду, причому для позивача це означало втрату права на позов. Щодо відповідача, який не з'явився на виклик до суду, йому повторно призначався день такої явки та надсилався так званий повторний позовний указ. Цікаво відзначити характер

санкції щодо відповідача. Прибувши до суду в строк, встановлений повторно, він мав відшкодувати позивачу понесені ним витрати у зв'язку з перенесенням справи у розмірі 1 гривні за кожен день, що минув від першого до другого виклику до суду. Крім фінансових обтяжень, відповідач зазнав арешту на одну добу, що було обумовлено природою порушення відповідача – неповагою до суду. Звільнення від відповідальності відповідача можливе лише за наявності поважних причин і подання відповідних доказів, а за їх відсутності – власної присяги [9].

Принципових змін у галузі цивільного судочинства протягом наступного століття не було. Це стосується і зловживань процесуальними правами. Лише в результаті відомої судової реформи і створення Статуту цивільного судочинства 1864 р. проблематика, що розглядається, актуалізується в юридичній науці.

На думку Є. В. Васьковського, проти зловживання процесуальними правами було випробувано на практиці чотири заходи: 1) попереднє посвідчення сторонами своєї сумлінності у вигляді складання присяги; 2) покладання судових витрат на винну в недобросовісному веденні справи сторону; 3) стягнення з неї збитків, заподіяних іншій стороні; 4) накладення на неї штрафу, що замінюється, у разі неспроможності, арештом [10].

У радянський період проблема зловживання процесуальними правами набула зовсім іншого розвитку. За словами О. В. Гетманцева, цей період характеризується становленням «радянського», або «соціалістичного», права. У цивільний процес запроваджені слідчі засади, суду відводилася активна роль. Процес був спрощеним [11]. Втім, незважаючи на умови функціонування радянської влади в перші її роки та спроби створення якогось нового та відмінного від попереднього, соціалістичного права, ЦПК УРСР 1924 р. містив згадку про те, що сторони повинні добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами.

ЦПК УРСР 1929 р. не змінив форми цивільного судочинства, по суті, змістовно та структурно дублюючи ЦПК 1924 р. [12] Стаття 8 ЦПК УРСР 1929 р. повторювала положення попереднього законодавства про те, що сторони зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами. Будь-які зловживання та заяви, які мають за мету затягнути або затемнити процес, негайно припиняються судом [13].

Як бачимо, у перші роки радянської влади та створення соціалістичного правосуддя були спроби вирішення проблеми зловживання процесуальними правами. Зокрема, законом спеціально обумовлював обов'язок суду припиняти можливі зловживання цивільними процесуальними правами, спрямовані на затягування або затемнення судового процесу. Крім того, набуває розвитку категорія недобросовісного пред'явлення позову.

ЦПК УРСР 1963 р. не згадував про недобросовісну поведінку сторін при провадженні справи, зловживання та інші дії, несумісні із завданнями та цілями цивільного судочинства. При цьому в ст. 99 ЦПК УРСР також можна зустріти формулювання щодо обов'язку осіб, які беруть участь у справі, добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами. Як зазначав у своєму коментарі до частини другої ст. 99 ЦПК України В. І. Тертишніков, це головний обов'язок осіб, які беруть участь у справі [14].

Щоправда, у ст. 77 ЦПК йшлося про сторону, яка недобросовісно заявила безпідставний позов, або порушила безпідставний спір проти позову, або систематично протидіяла правильному і швидкому розгляду та вирішенню справи. Тобто цивільний процесуальний закон виділяв у цій статті можливі види зловживання процесуальними правами, але не розкривав їх змісту. Як санкція передбачалася сплата на користь іншої сторони винагороди за фактичну втрату робочого часу відповідно до середнього заробітку, але не більше п'яти відсотків від задоволеної частини позовної вимоги. Окрім цього, ст. 172 ЦПК обумовлювала наслідки неявки в судове засідання осіб, які беруть участь у справі. Частина шоста цієї статті передбачала, що у разі неявки в судове засідання без поважних причин осіб, які беруть участь у справі (крім позивача, прокурора, адвоката), відсутність яких спричинила відкладення розгляду справи, суд має право накладати на них, а також посадову особу підприємства, установи або організації, з вини якого не було забезпечено явку представника в судове засідання, штраф у розмірі до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Що стосується адвоката чи прокурора, то, виходячи з положень закону, в разі їх неявки в судове засідання суд повідомляє відповідно вищого прокурора або колегію адвокатів.

Отже, аналіз цивільного процесуального законодавства радянського періоду дає підстави стверджувати, що особливого просу-

вання у боротьбі з недобросовісною поведінкою учасників судового процесу, можливими зловживаннями процесуальними правами досягнуто не було. І справа, мабуть, не лише у відсутності в законі самого поняття «зловживання правом» та його видів. Положення ЦПК про добросовісне використання особами, які беруть участь у справі, своїх процесуальних прав, без чіткого визначення меж такої сумлінності, а відповідно меж активності сторін, не дозволяє з граничною точністю кваліфікувати ту чи іншу поведінку як таку, що суперечить завданням і цілям цивільного судочинства. До того ж сама природа цивільного процесу в період, що розглядається, характеризується пануванням ідеї об'єктивної істини, яку в будь-якому випадку, незважаючи на поведінку сторін, повинен встановити суд і, як наслідок, широкими, активними повноваженнями суду. Це, звичайно, не могло не позначитися на можливостях особистої ініціативи в судовому процесі. Тому висновки вчених-процесуалістів про відносну нерозповсюдженість недобросовісної процесуальної поведінки видаються нам цілком обґрунтованими [15].

Для сучасної України проблема зловживання цивільними процесуальними правами не лише не втратила своєї значущості, а й стала гострішою, ніж у попередні етапи. Значне оновлення цивільного процесуального законодавства та розширення диспозитивних та змагальних правомочностей учасників справи актуалізує питання меж активної та правомірної поведінки сторін, відповідальності за порушення порядку здійснення цивільних процесуальних дій, можливих видів зловживань процесуальними правами та заходів протидії їм. Розуміючи важливість цих проблем, законодавець у Концепції удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів говорив про необхідні напрями подальшого розвитку правосуддя та називав в їх числі створення справедливої судової процедури. Одночасно потрібно передбачити ефективні механізми для запобігання недобросовісному використанню учасниками судочинства своїх процесуальних прав, а також відповідальність за невиконання процесуальних обов'язків.

ЦПК України у редакції 2017 р. (ст. 44) передбачає, що учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами; зловживання процесуальними

правами не допускається. Залежно від конкретних обставин суд може визнати такі дії зловживанням процесуальними правами.

Ми звернулися у своєму дослідженні лише до таких періодів становлення та розвитку цивільного судочинства, які, на нашу думку, безпосередньо стосуються проблеми зловживань процесуальними правами. Проведений аналіз свідчить, що ранні правові пам'ятки фіксують проблему правопорушень при розгляді спірної справи та закріплюють своєрідні санкції за прояви недобросовісної поведінки. Однак ранні правові акти не виробили єдиного поняття зловживання процесуальними правами та не запропонували системи заходів боротьби з процесуальною несумлінністю. Боротьба із цим негативним явищем велася шляхом заборони чи обмеження найпоширеніших форм зловживання процесуальними правами[16].

Вивчення в історико-правовому контексті проблеми недобросовісної поведінки в цивільному процесі – це один із можливих світоглядних прийомів, що дозволяють дати усебічну та об'єктивну оцінку стану цивільного судочинства з позиції складу зловживань правом і заходів протидії ним. Насправді чим більшу свободу в розпорядженні правом мають учасники процесу, тим актуальнішими стають питання зловживання правом і пошуку оптимальних заходів відповідальності та захисту, що гарантують нормальний процес судочинства. Нині навряд чи можна обійтися без таких заходів, і теоретичні дослідження в цьому плані є особливо затребуваними, оскільки спрямовані на концептуальне осмислення процесуальних засобів боротьби із зловживаннями процесуальними правами і попередження таких правопорушень у майбутньому.

Як показує історія, ключова проблема конструкції зловживання процесуальними правами: як, за допомогою яких критеріїв можна відмежувати правомірне активне використання права від зловживання ним? Для цивільного процесуального права і цивільного судочинства ця проблема особливо актуальна, адже за своєю правовою природою цивільне судочинство покликане опосередковувати конфлікт сторін, їх змагання і протидію одна одній. Змагання і протидія в цивільному судочинстві – це норма, а не зловживання. Тому центральним завданням теорії та практики цивільного судочинства є пошук відповіді на питання про те, в яких випадках змагання і протидія переростають у зловживання правом.

1. Юдин А. В. Институт злоупотребления процессуальными правами в российском гражданском процессе: историко-правовой аспект. *Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса*. 2006. № 5. С. 154. С. 154-176. 2. Момотов В. В. Формирование русского средневекового права в IX-XIV вв. Москва: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 355, 356. 3. Бобровский О. В. Уголовный и гражданский процесс по Русской Правде: дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2007. С. 62. 4. Рогач О. Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження. Ужгород: Ліра, 2011. С. 40. 5. Статут Великого князства Литовського 1529 года / под ред. К. И. Яблонска. Минск: Издательство Академии наук БССР, 1960. С. 133, 134, 136., 166, 167, 172. 6. Статути Великого князівства Литовського. У 3-х т. Т. 2. Статут Великого князівства Литовського 1566 року / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2003. С. 300, 301, 306, 307, 310, 312, 313, 318, 319. 7. Статути Великого князівства Литовського. У 3-х т. Т. 3. Статут Великого князівства Литовського 1588 року / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2004. С. 116, 149, 161, 165, 167, 169, 170, 176, 182, 183. 8. Гулик А. Г. Оптимізація цивільного судочинства в Україні. Дрогобич: Коло, 2020. С. 34. 9. Падох Я. Грунтове судочинство на Лівобережній Україні у другій половині XVII-XVIII столітті. Львів: Наукове товариство ім. Тараса Шевченка у Львові; Українознавча бібліотека НТШ. 1994. С. 92, 94. 10. Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса. Изд. 2-е. Москва: Издание Бр. Башмаковых, 1917. С. 174. 429 с. 11. Гетманцев О. В. Формування та розвиток цивільного процесуального законодавства в Україні: питання історичної періодизації. *Науковий вісник Чернівецького університету*. Сер. Правознавство 2013. Вип. 644. С. 85. 12. Комаров В. В. Цивільне процесуальне законодавство у динаміці розвитку та практиці Верховного Суду України. Харків: Право, 2012. С. 18. 13. Гражданский процессуальный кодекс УССР. Москва: Госюриздат, 1950. С. 5. 14. Тertyshnikov V. I. Гражданский процессуальный кодекс Украины: научно-практический комментарий. Изд. 5-е. Харьков: Консум, 2001. С. 89. 15. Юдин А. В. Институт злоупотребления процессуальными правами в российском гражданском процессе: историко-правовой аспект. *Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса*. 2006. № 5. С. 170, 171. 16. Юдин А. В. Там же. С. 170.

References

1. Yudyn A. V. Ynstytut zloupotreblenyia protsessualnyim pravamy v rossiyskom grazhdanskom protsesse: ystoryko-pravovoi aspekt. *Rosyyskiy ezhegodnyk grazhdanskoho y arbytrazhnoho protsessa*. 2006. № 5. S. 154. 2. Momotov V. V. Formyrovanye russkoho srednevekovoho prava. V IX-XIV vv. M.: YKD «Zertsalo-M», 2003. S. 355, 356. 3. Bobrovskiy O. V. Uholovnyy y grazhdanskiy protsess po Russkoi Pravde: dys. ... kand. yuryd. nauk. Toliatty, 2007. S. 62. 4. Rohach O. Ya. Zlovzhyvannia pravom: teoretyko-pravove doslidzhennia. Uzhhorod: Lira, 2011. S. 40. 5. Statut Velykoho kniazhestva Lytovskoho 1529 hoda. Pod redaktsyei akademyka AN Lytovskoi SSR K. Y. Yablonskysa. Minsk.: Yzdatelstvo Akademyy nauk BSSR, 1960. S. 133,

134, 136., 166, 167, 172. **6.** Statuty Velykoho kniazivstva Lytovskoho. U 3-kh tomakh. Tom 2. Statut Velykoho kniazivstva Lytovskoho 1566 roku / za red. S. Kivalova, P. Muzychenka, A. Pankova. Odesa: Yurydychna literatura, 2003. S. 300, 301, 306, 307, 310, 312, 313, 318, 319. **7.** Statuty Velykoho kniazivstva Lytovskoho. U 3-kh tomakh. Tom 3. Statut Velykoho kniazivstva Lytovskoho 1588 roku / za red. S. Kivalova, P. Muzychenka, A. Pankova. Odesa: Yurydychna literatura, 2004. S. 116, 149, 161, 165, 167, 169, 170, 176, 182, 183. **8.** Hulyk A. H. Optyimizatsiia tsyvilnoho sudochynstva v Ukraini. Drohobych: Kolo, 2020. S. 34. **9.** Padokh Ya. Hruntove sudochynstvo na Livoberezhnii Ukraini u druhii polovyni XVII-XVIII stolitti. Lviv: Naukove tovarystvo im. Tarasa Shevchenka u Lvovi. Ukrainoznavcha biblioteka NTSh. 1994. S. 92, 94. **10.** Vaskovskiy E. V. Uchebnyk hrazhdanskoho protsesssa. Yzdanye vtroe, pererabotannoe. Moskva: Yzdanye Br. Bashmakovыkh, 1917. S. 174. **11.** Hetmantsev O. V. Formuvannya ta rozvytok tsyvilnoho protsesualnogo zakonodavstva v Ukraini: pytannia istorychnoi periodyzatsii. *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu*. Ser. Pravoznavstvo 2013. Vyp. 644. S. 85. S. 82-87. **12.** Komarov V. V. Tsyvilne protsesualne zakonodavstvo u dynamitsi rozvytku ta praktytsi Verkhovnoho Sudu Ukrainy. Kharkiv: Pravo, 2012. S. 18. **13.** Hrazhdanskyi protsesualnyi kodeks USSR. Moskva: Hosiuryzdat, 1950. S. 5. **14.** Tertishnykov V. Y. Hrazhdanskyi protsesualnyi kodeks Ukrainy: nauchno-praktycheskyi komentaryi. Yzdanye piatoe, dopolnennoe y pererabotannoe. Kharkov: Konsum, 2001. S. 89. **15.** Yudyn A. V. Ynystytut zloupotrebleniya protsesualnymu pravamy v rosyyskom hrazhdanskom protsesse: ystoryko-pravovoi aspekt. *Rosyyskyi ezhehodnyk hrazhdanskoho y arbytrazhnogo protsesssa*. 2006. № 5. S. 170, 171. **16.** Tam samo. S. 170.

Kuzmenko Kristina. Abuse of civil procedural rights: legal historical essay on the development of national legislation

The article is devoted to the study of the stages of the formation of national civil procedural legislation in view of possible cases of dishonest procedural behavior and abuse of law.

The author notes that understanding the specifics of the development of judicial procedures at one or another time period of the formation of the state determines the possibility of identifying signs of dishonest behavior and specific measures to counter this negative phenomenon. In addition, a critical view and analysis of the past, it seems to us, facilitates the work of the modern legislator, warning him against the repetition of past mistakes and reckless steps, promotes the adoption of verified legislative decisions taking into account the historical traditions and experience of the Ukrainian people.

The first legal monuments of the Ukrainian people were already aware of the problem of offenses during the consideration of a disputed case and established specific sanctions for manifestations of unscrupulous behavior.

The analysis of the civil procedural legislation of the Soviet period allows us to say that no particular progress was made in the fight against dishonest behavior of the participants in the court process, and possible abuse of

procedural rights. It is not only about the absence of the very concept of «law abuse» and its types in the legislation. The provisions of the Civil Procedure Code on the good faith use of procedural rights by persons participating in the case, without a clear definition of the limits of such good faith, and, accordingly, the limits of the parties' activity, do not allow to qualify with accuracy particular behavior as contradicting the tasks and goals of civil justice.

For modern Ukraine, the problem of abuse of civil procedural rights not lost its significance and sounds even more acute than in the previous stages of the development of judicial power and the judiciary. A significant update of the civil procedural legislation and expansion of the dispositive and adversarial powers of the participants in the case actualizes the issue of the limits of active and lawful behavior of the parties, responsibility for violation of the order of civil procedural actions, possible types of abuse of procedural rights and countermeasures against them.

Studying in the legal historical context the problem of dishonest behavior in civil proceedings is one of the possible worldview techniques that allow to give a comprehensive and objective assessment of the state of civil proceedings from the standpoint of the composition of abuses of law and measures to counter them. In fact, the more freedom the participants in the process have in disposing of the law, the more urgent the issues of abuse of the law and the search for optimal measures of responsibility and protection that guarantee the normal course of justice become. Today, it is hardly possible to avoid such measures, and theoretical studies in this regard are especially in demand, as they are aimed at conceptual understanding of procedural means of combating the abuse of procedural rights and prevention of offenses in the future.

As history shows, the key problem of the construction of the abuse of procedural rights is: how, with the help of which criteria can the legitimate active use of the right be distinguished from its abuse? For civil procedural law and civil justice this problem is particularly relevant, because by its legal nature, civil justice is designed to mediate the conflict of the parties, their competition and opposition to each other. Competition and opposition in civil litigation is the norm, not an abuse. Therefore, the central task of the theory and practice of civil justice is to find an answer to the question of in which cases competition and opposition turn into abuse of rights.

Key words: abuse of procedural rights, good faith, civil procedural liability, Civil procedural duties, lawful behavior, principle of civil justice.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО,
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС
ТА КРИМІНАЛІСТИКА**

УДК 343.712

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-97

В. О. САМОРОКОВ

**КЛАСИФІКАЦІЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
ПРОТИ ВЛАСНОСТІ:
ПРОБЛЕМИ І ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ**

Досліджено питання «викрадення викраденого». Показано, що воно є одним із важливих кримінально-правових понять, застосування якого сприятиме зменшенню кількості неоднозначних рішень у правозастосовній практиці.

Ключові слова: кримінальний кодекс, наскрізні кримінально-правові поняття, викрадення, «викрадення викраденого».

Samorokov Valentyn. Classification of criminal offenses against property: problems and solutions

The study of the issue of «abduction of the abducted» as one of the important criminal and legal concepts should help to reduce ambiguous decisions made in law enforcement practice.

Key words: criminal code, cross-cutting criminal and legal concepts, abduction, «abduction of the abducted».

Питання викрадення викликають значний інтерес у кримінально-правовій літературі. Вони стали предметом вивчення О. О. Воло-

© САМОРОКОВ Валентин Олександрович – старший викладач кафедри спеціальних юридичних дисциплін Навчально-наукового інституту права Національного університету водного господарства та природокористування; ORCID: 0000-0001-8128-0646

діної, Л. М. Кривобоченка, В. Г. Кундеуса, Д. Л. Максимовича, О. Я. Татаренка, Т. А. Чумаченка ті інших учених. Здебільшого ці питання досліджуються в межах загального вивчення, коли йдеться про об'єктивну сторону злочину, або однієї окремої складової злочинів. На такому рівні юридичного аналізу випадає з поля зору правопорушення щодо безоплатного звернення на особисту користь майна, вилученого з володіння особи, яка викрала його, тобто «викрала викрадене».

У кримінально-правовій літературі наголошується на тому, що поняття викрадення є наскрізними, тобто такими, що використовуються неодноразово, мають одне і теж значення та зберігають його, незалежно від того, якими інститутами кримінального права вони використовуються [1, с. 74]. Від випадку до випадку поняття викрадення розглядалося в роз'ясненнях вищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. Зокрема, відповідно до ч. 2 п. 17 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» від 26 квітня 2002 року № 3, ч. 1 п. 7 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів» від 26 квітня 2002 року № 4 (із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 18 грудня 2009 року № 16), під викраденням слід розуміти протиправне таємне чи відкрите, зокрема із застосуванням насильства, чи з погрозою застосування насильства, їх вилучення у юридичних або фізичних осіб незалежно від того, законно чи незаконно ті ними володіли [2; 3]. Таке насильство може бути небезпечним і для життя або здоров'я (напр. ст. 187 Розбій). З аналізу п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини проти власності» від 6 листопада 2009 року № 10 випливає такий же висновок [4].

За способом вчинення, предметом кримінальних правопорушень, іншими об'єктивними, а також суб'єктивними ознаками кримінальні правопорушення проти власності можна поділити на три групи:

1) діяння, які характеризуються протиправним корисливим оберненням на свою користь чи користь інших осіб чужого майна,

яке заподіює пряму шкоду власникові – крадіжка (ст. 185); грабіж (ст. 186); розбій (ст. 187); викрадання електричної або теплової енергії шляхом її самовільного використання (ст. 188-1), вимагання (ст. 189); шахрайство (ст. 190); привласнення чи розтрата, вчинені особою, якій майно ввірене чи перебуває в її віданні (ч. 1 ст. 191); привласнення, розтрата, заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ч. 2 ст. 191);

2) діяння, які характеризуються протиправним, як правило, корисливим заподіянням шкоди власникові без обернення на свою користь чи користь інших осіб чужого майна (без заподіяння прямих збитків власникові) або з оберненням на свою користь майна, яке не є чужим (є нічийним); заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою (ст. 192); привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї (ст. 193); придбання або збут майна, завідомо здобутого кримінально протиправним шляхом (ст. 198);

3) некорисливі посягання на власність, пов'язані із заподіянням майнової шкоди власникові іншим чином: знищення або пошкодження майна (ст. 194, 196); умисне пошкодження об'єктів електроенергетики (194-1), погроза знищення майна (ст. 195); порушення обов'язків щодо охорони майна (ст. 197), самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (197-1) [5].

Юридичний аналіз таких правопорушень має враховувати:

1) родовий об'єкт – право власності;

2) безпосередній об'єкт – суспільні відносини, що встановлюють порядок відчуження об'єктів права власності;

3) об'єктивну сторону – в дії – обернення майна на свою користь чи користь інших осіб будь-яким способом. Враховуючи, що це склад матеріальний, його обов'язковими ознаками є також наслідки (сам факт заволодіння таким майном), причинний зв'язок. Крім того, до обов'язкових ознак цього складу належить обставина – майно повинно знаходитись у незаконному володінні, про що особою достовірно відомо;

4) суб'єкт – загальний;

5) суб'єктивну сторону – прямий умисел. Як правило, вчиняється з корисливих мотивів, але може бути вчинений і без нього, наприклад, помста [5].

Розглянемо питання щодо безоплатного звернення на особисту користь майна, вилученого з володіння особи, яка викрала його. Такі дії прийнято називати «викраденням викраденого».

Викрадання майна – це протизаконне обернення на свою користь або на користь інших осіб майна, яке знаходиться у власності або законному користуванні (володінні) фізичних чи юридичних осіб.

Слід акцентувати увагу на юридичній ознаці предмета викрадання. Зокрема, що майно повинно бути чужим для винного і воно, як правило, має належати на праві власності іншому суб'єкту права власності. Виходячи з юридичних ознак предмета, викрадання є кримінальним правопорушенням, об'єктом посягання якого є право власності.

З урахуванням об'єкта та юридичних ознак предмета викрадання виникає питання: як кваліфікувати викрадення викраденого, коли особа викрадає майно з чужого володіння, завідомо знаючи, що воно здобує злочинним шляхом, наприклад, викрадене, і володар цього майна не є ні його власником, ні законним набувачем. На практиці це питання вирішується безпроблемно – за відповідними статтями Кримінального кодексу України залежно від способу викрадання (ст. 185 – Крадіжка, ст. 186 – Грабіж, ст. 187 – Розбій, ст. 189 – Вимагання, ст. 190 – Шахрайство).

А чи відповідає така практика теоретичним засадам кримінального права?

Як вже зазначалося, для кожного виду (способу) викрадання притаманний обов'язковий предмет та об'єкт злочинного посягання.

Викрадення викраденого не може розглядатися в якості такого злочину. Для викрадання характерно посягання на об'єкт як право власності. В нашому ж випадку шкода об'єкту не спричиняється, позаяк це право (право власності) порушено особою, яка раніше вже викрала це майно. Наступні дії, вчинені щодо такого майна, не посягають на право власності і тому не можуть розглядатися як викрадання.

Аналогічні дії, що закріплені в розділі 6 Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення проти власності», такі, як: незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї (ст. 193), придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного кримінально протиправним шляхом (ст. 198), не належать до видів викрадання майна і входять

до окремої групи злочинів проти власності – обернення на свою користь майна, яке не є чужим (нічийним), позаяк ці злочини, в т. ч. і викрадення викраденого на відміну від крадіжки, привласнення, розбою, шахрайства тощо, не є вилученням майна у власника і не спричиняє йому матеріальної шкоди. Предмет цих злочинів вже був вилучений, матеріальні збитки вже були спричинені, нестача матеріальних цінностей вже утворилася, і це було вчинено не суб'єктом цих дій, а особою, яка викрала у власника або втратила це майно.

Точка зору практиків, які вважають викрадення викраденого самостійним складом викрадення, базується на тому, що вторинне вилучення майна виключає можливість його повернення власнику, тим самим шкода власнику спричиняється сукупністю дій обох правопорушників.

Але слід зауважити, що вірогідність повернення майна власнику не належить до ознак складу кримінального правопорушення, що утворюють поняття викрадення, тобто це не є ознакою будь-якого складу викрадення.

Аналогічно, якщо йти шляхом цих практиків, то до самостійних складів кримінального правопорушення викрадення слід віднести і незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї (ст. 193), і придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного кримінально протиправним шляхом (ст. 198). Адже дії суб'єкта цих кримінальних правопорушень в сукупності з діями викрадача спричинили шкоду власнику.

Наприклад, особі відомо, де інша особа приховує викрадене нею певне майно, і потім таємно викрала його. Кваліфікація дій цієї першої особи – крадіжка (ст. 185). І навпаки, коли особа виявила чуже майно, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, котре їй було відомо як завідомо викрадене третьою особою, кваліфікують як незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї (ст. 193).

Таким чином, викрадення викраденого, на нашу думку, не можна визнавати самостійним видом викрадення і кваліфікувати за ст. 185-187, 189-191 Кримінального кодексу України.

Звісно, обернення такого майна на користь окремих осіб є суспільно небезпечним діянням, відповідальність за яке треба перед-

бачити безпосередньо в конкретній статті Кримінального кодексу України.

За своїм характером незаконне заволодіння викраденим майном («викрадення викраденого») належить до другої групи кримінальних правопорушень проти власності і є корисливим оберненням на свою користь чи користь інших осіб майна без спричинення шкоди власникові, тобто близьке за своїм складом до складів кримінальних правопорушень, передбачених ст.ст. 193 та 198 Кримінального кодексу України.

Відмежування від цих складів кримінальних правопорушень – за способом вчинення: ст. 193 – кримінальний проступок вчиняється шляхом привласнення майна, яке випадково опинилося у винної особи; ст. 198 – злочин вчиняється шляхом придбання, отримання, зберігання, збутом завідомо викраденого майна.

Пропонований же склад кримінального правопорушення – незаконне заволодіння викраденим майном – передбачає різні способи його вчинення: таємно, відкрито, із застосуванням фізичного чи психічного насильства, шляхом привласнення, обману чи зловживання довірою.

Цей склад кримінального правопорушення можна викласти в такій редакції: «Викрадення на користь окремих осіб майна, вибувшого із незаконного володіння поза волі винного, якщо останній знав про це». Як на нашу думку, таке визначення складу кримінального правопорушення варто внести до Розділу 6 Особливої частини Кримінального кодексу України.

Отже, виходячи з юридичних ознак предмета, викрадення є кримінальним правопорушенням, об'єктом посягання якого є право власності.

З урахуванням об'єкта та юридичних ознак предмета викрадення виникає питання: як кваліфікувати викрадення викраденого, коли особа викрадає майно з чужого володіння завідомо знаючи, що воно здобує злочинним шляхом, наприклад, викрадене, і володар цього майна не є ні його власником, ні законним набувачем. На практиці це питання вирішується безпроблемно – за відповідними статтями Кримінального кодексу України залежно від способу викрадення (ст. 185 – Крадіжка, ст. 186 – Грабіж, ст. 187 – Розбій, ст. 189 – Вимагання, ст. 190 – Шахрайство). Але чи така практика відповідає теоретичним засадам кримінального права? Викраден-

ня викраденого не може розглядатися в якості такого злочину. Для викрадення характерне посягання на об'єкт як право власності. В нашому ж випадку шкода об'єкту не спричиняється, позаяк це право (право власності) порушено особою, яка раніше вже викрала це майно. Наступні дії, вчинені щодо такого майна, не посягають на право власності і тому не можуть розглядатися як викрадення.

Аналогічні дії, які закріплені в розділі 6 Кримінального кодексу України «Кримінальні правопорушення проти власності»: незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї (ст. 193); придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного кримінально протиправним шляхом (ст. 198), не належать до видів викрадення майна і входять до окремої групи злочинів проти власності – обернення на свою користь майна, яке не є чужим (нічийним), позаяк ці злочини, в т. ч. викрадення викраденого, на протигагу крадіжки, привласнення, розбою, шахрайства тощо, не є вилученням майна у власника і не спричиняє йому матеріальної шкоди. Предмет цих злочинів вже був вилучений, матеріальні збитки вже були спричинені, нестача матеріальних цінностей вже утворилася, і це було вчинено не суб'єктом цих дій, а особою, яка викрала у власника або втратила це майно. Обернення такого майна на користь окремих осіб є суспільно небезпечним діянням, відповідальність за яке треба передбачити безпосередньо в конкретній статті Кримінального кодексу України.

Такий підхід до привласнення вже вилученого майна дає підстави посилити правовий захист осіб та суспільних інститутів юридичними нормами, які підсилюються моральними нормами суспільного буття, що важливо в умовах війни, яка охопила більшу частину території України.

1. Навроцький В. О. Наскрізнi кримінально-правові поняття. *10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 13-14 жовт. 2011 р. / редкол.: В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. Харків: Право, 2011. С. 73–77. 2. Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 3.

URL: www.scourt.gov.ua. **3.** Про судову практику в справах про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 4 (із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України від 18 грудня 2009 року № 16). URL: www.scourt.gov.ua. **4.** Про судову практику у справах про злочини проти власності: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10. URL: www.scourt.gov.ua. **5.** Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

References

1. Navrotskyi V. O. Naskrizni kryminalno-pravovi poniattia. [Cross-cutting criminal and legal concepts]. *10 years of validity of the Criminal Code of Ukraine: problems of application, improvement and further harmonization with the legislation of European countries: materials of the international science and practice conf.* Kharkiv: Pravo, 2011. P. 73–77. **2.** Pro sudovu praktyku v spravax pro vykradennya ta inshe nezakonne povodzhennya zi zbrojeyu, bojovymy prygasamy, vybuxovymu rehovynamy, vybuxovymu prystroyamy chy radioaktyvnymy materialamy: Postanova Plenumu Verxovnogo Sudu Ukrayiny vid 26 kvitnya 2002 roku № 3. [On judicial practice in cases of abduction and other illegal handling of weapons, ammunition, explosives, explosive devices or radioactive materials: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine dated April 26, 2002 № 3]. URL: www.scourt.gov.ua. (date of application: 05.12.2022). **3.** Pro sudovu praktyku v spravax pro zlochyny u sferi obigu narkotychnyx zasobiv, psyxotropnyx rehovyn, yix analogiv abo prekursoriv: Postanova Plenumu Verxovnogo Sudu Ukrayiny vid 26 kvitnya 2002 roku № 4 (iz zminyamy, vnesenymy zgidno z postanovoyu Plenumu Verxovnogo Sudu Ukrayiny vid 18 grudnya 2009 roku № 16). [On judicial practice in cases of crimes in the sphere of trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine of April 26, 2002, № 4 (as amended in accordance with the resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine of December 18, 2009, № 16)]. URL: www.scourt.gov.ua. **4.** Pro sudovu praktyku u spravax pro zlochyny proty vlasnosti: Postanova Plenumu Verxovnogo Sudu Ukrayiny vid 6 lystopada 2009 roku № 10. [On judicial practice in cases of crimes against property: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine of November 6, 2009 № 10]. URL: www.scourt.gov.ua. (date of application: 05.12.2022). **5.** Kryminalnyj kodeks Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 05.04.2001 № 2341-III. [Criminal Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 04/05/2001 № 2341-III]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. (date of application: 05.12.2022).

Samorokov Valentyn. Classification of criminal offenses against property: problems and solutions

Based on the legal features of the subject, abduction is a criminal offense, the object of which is the right of ownership.

Taking into account the object and legal features of the object of abduction, the question arises of how to qualify the abduction of the stolen property, when a person steals property from someone else's possession knowingly knowing that it was obtained criminally, for example, it was stolen and the owner of this property is neither its owner nor its legal acquirer. In practice, this issue is resolved without any problems – according to the relevant articles of the Criminal Code, depending on the method of abduction (Article 185 – Theft, Article 186 – Looting, Article 187 – Robbery, Article 189 – Extortion, Article 190 – Fraud). But does this practice correspond to the theoretical principles of criminal law? The abduction of the abducted cannot be considered as such a crime. Abduction is characterized by encroachment on an object as a right of ownership. In our case, damage to the object is not caused, as this right (property right) was violated by a person who previously stole this property. The following actions taken with respect to such property do not encroach on the right of ownership and therefore cannot be considered as an abduction.

Similar actions, which are enshrined in Chapter 6 of the Criminal Code of Ukraine «Criminal Offenses Against Property», such as: illegal appropriation by a person of found or someone else's property that accidentally ended up in his possession (Article 193); acquisition, receipt, storage or sale of property obtained by criminally illegal means (Article 198) do not belong to the types of abduction of property and are included in a separate group of crimes against property – the conversion to one's own benefit of property that is not someone else's (nobody's) as these crimes, including the abduction of the abduction property, as opposed to abduction, embezzlement, robbery, fraud, etc., are not confiscation of property from the owner and do not cause him material damage. The object of these crimes has already been removed, material damage has already been caused, a lack of material values has already formed, and this was not committed by the subject of these actions, but by the person who stole from the owner or lost this property. The transfer of such property to the benefit of individuals is a socially dangerous act, responsibility for which should be provided directly in a specific article of the Criminal Code of Ukraine.

Such an approach to the appropriation of already confiscated property provides grounds for strengthening the legal protection of individuals and public institutions by legal norms, which are reinforced by moral norms of social existence, which is important in the conditions of the war, which has covered most of the territory of Ukraine.

Key words: criminal code, cross-cutting criminal and legal concepts, abduction, «abduction of the abducted».

**ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ
ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-106

Т. О. КОВАЛЕНКО

**ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ВЕДЕННЯ КАДАСТРІВ, РЕЄСТРІВ
ТА ЕЛЕКТРОННИХ БАЗ ДАНИХ ПРИРОДНИХ
РЕСУРСІВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Досліджено зміни у законодавчому регулюванні ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних та пов'язаних з ними ресурсів у контексті реформи децентралізації. Встановлено низку позитивних змін у законодавстві України та практиці його застосування, а саме: а) законодавче визнання території територіальної громади окремим об'єктом Державного земельного кадастру; б) забезпечення публічності даних про природні ресурси, зокрема шляхом надання доступу до інформації, яку містять кадастри та реєстри природних ресурсів, на основі інформаційної взаємодії Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем; в) забезпечення можливості органів місцевого самоврядування користуватися відомостями Державного земельного кадастру та надавати відомості з Державного земельного кадастру з метою прийняття управлінських рішень щодо розпорядження землями.

© **КОВАЛЕНКО Тетяна Олександрівна** – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри земельного та аграрного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0002-7103-6209; e-mail: kovalenko.tetyana@gmail.com

Ключові слова: геопросторові дані; Державний земельний кадастр; кадастри природних ресурсів; публічні електронні реєстри; реформа децентралізації; територія територіальної громади.

Kovalenko Tetiana. Transformation of legal regulation of maintaining of cadastres, registers and electronic databases of natural resources in the context of the decentralization reform

The article examines changes in the legislative regulation of maintaining cadastres, registers and electronic databases of natural and related resources in the context of the decentralization reform. A number of positive changes have been established in the legislation of Ukraine and the practice of its application, namely: a) legislative recognition of the territory of the territorial community as a separate object of the State Land Cadastre; b) ensuring the publicity of data on natural resources, in particular by providing access to information contained in cadastres and registers of natural resources, based on the information interaction of the State Land Cadastre, urban planning cadastre, cadastres of other natural resources and other information systems; c) ensuring the possibility of local self-government bodies to use information from the State Land Cadastre and to provide information from the State Land Cadastre for the purpose of making management decisions regarding land disposal.

Key words: cadastres of natural resources; decentralization reform; geospatial data; public electronic registers; territory of the territorial community; State Land Cadastre.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. передбачено, що для обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання ведуться державні кадастри природних ресурсів. Порядок ведення кадастрів та реєстрів природних ресурсів залежить від різновиду природного ресурсу та регулюється Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р., Водним кодексом України від 6 червня 1995 р., Лісовим кодексом України в редакції від 8 лютого 2006 р., Кодексом законів про надра України від 27 липня 1994 р., Законом України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р., Постановою Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» від 25 травня 2011 р. № 559, іншими підзаконними нормативно-правовими актами.

Створення та ведення в Україні централізованих державних кадастрів, реєстрів та електронних баз даних земельних ділянок, водних об'єктів, лісів, інших природних та пов'язаних із ними

ресурсів цілком узгоджується з європейською практикою. Так, економічні та політичні зміни у європейських країнах, процеси глобалізації, які призводять до активізації ринків нерухомості, зростання вимог до оперативності, точності та обсягу інформації про нерухоме майно, призводять до змін реєстраційних систем європейських країн, зокрема до переходу від децентралізованої системи ведення до централізованої [1, с. 186]. Окремі кадастри існують у більшості країн Кодексу Наполеона та німецької правової сім'ї (наприклад, в Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Люксембурзі, Польщі, Словенії та Іспанії). Греція почала створювати окремий кадастр (досі в цій країні не було загального землеустрою) [2, с. 29].

Водночас в Україні правове регулювання ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних земель, інших природних та пов'язаних з ними ресурсів має низку юридичних дефектів, які істотно знижують його ефективність. З метою оптимізації правового забезпечення ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз природних та пов'язаних з ними ресурсів у контексті реформи децентралізації до законодавства України протягом 2020-2022 років було внесено зміни і доповнення, які потребують оцінки з точки зору їх впливу на ефективність правового регулювання у зазначеній сфері.

В юридичній науці України правовим аспектам ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних земель, інших природних ресурсів, а також пов'язаних із ними об'єктів присвятили свої дослідження Т. В. Баронова, Д. В. Бусуйок, О. І. Заєць, С. Л. Гоштинар, Н. О. Грабовець, С. В. Гринько, Н. В. Ільків, Д. Ю. Кондратенко, М. В. Краснова, П. Ф. Кулинич, Т. В. Лісова, Р. І. Марусенко, А. М. Мірошніченко, В. В. Носік, М. В. Шульга та інші вчені. Водночас останні зміни законодавчого регулювання ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних ресурсів у контексті реформи децентралізації не були предметом окремого дослідження.

Метою статті є проведення аналізу суті та значення змін у законодавчому регулюванні ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних та пов'язаних з ними ресурсів у контексті реформи децентралізації, а також з'ясування їх впливу на ефективність правового регулювання у зазначеній сфері.

В Україні кадастри природних ресурсів, зокрема Державний земельний кадастр, існують поряд із державними реєстрами прав

на природні ресурси, насамперед земельні ділянки. Так, згідно із Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Водночас в економічній та юридичній науці висловлюються переконливі аргументи щодо необхідності поєднання Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [3]. Такий підхід цілком узгоджується із світовими тенденціями, адже «є два важливі елементи систем реєстрації землі, які потребують тісної координації, а саме: а) реєстр, який реєструє права на землю, та б) кадастр, який надає інформацію про місце розташування, межі, використання та вартість земельних ділянок» [4, с. 18]. У 2017 р. у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 7265 від 7 листопада 2017 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості у сфері державної реєстрації речових прав на земельні ділянки», спрямований на створення єдиної ефективної системи реєстрації земельної ділянки та прав на неї на базі Державного земельного кадастру. Проте така законодавча пропозиція прийнята не була – у 2019 р. вказаний законопроект було відкликано.

У контексті реформи децентралізації, у 2020 р., до законодавства України було введено нове поняття – «територія територіальної громади». Так, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. територія територіальної громади – це нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Починаючи з 2021 р. територія територіальної громади визнана окремим об'єктом Державного земельного кадастру [5]. Згідно із новою редакцією ст. 13 Закону України «Про Державний земельний кадастр» до Державного земельного кадастру включаються такі відомості про землі в межах території територіальної громади: а) найменування територіальної громади; б) опис меж території територіальної гро-

мади; в) площа земель у межах території територіальної громади; г) найменування суміжних територіальних громад; ґ) інформація про матеріали, на підставі яких встановлені (змінені) межі території територіальної громади. Відомості про межі територій територіальних громад вносяться до Державного земельного кадастру на підставі проєктів землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад.

Важливим аспектом реформи децентралізації є забезпечення публічності даних про природні ресурси, зокрема шляхом надання доступу до інформації, яку містять кадастри та реєстри природних ресурсів. В економічній літературі зазначається, що нині в європейських країнах розвивається концепція єдиного інтернет-простору як середовища взаємодії та інтеграції різних інформаційних ресурсів, що дають змогу вирішувати низку завдань з управління земельними ресурсами на основі кадастрової інформації, аналізу та обробки статистичних даних, а також моніторингу [6, с. 25].

Водночас необхідно зазначити, що в Україні кадастри та реєстри природних ресурсів не становлять єдиної системи, їх дуже багато, їх ведуть різні органи, вони функціонують переважно на підставі даних у паперовій формі, ці дані застаріли, інформація у кадастрах статистична та не відображає актуального стану справ [7, с. 30].

Ще у 2018 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2018 р. № 825-р була схвалена Концепція створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», спрямована на удосконалення управління екологічною інформацією у сфері охорони навколишнього природного середовища. Одним із напрямів діяльності з метою створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» було визнано публікацію та візуалізацію відкритих даних та іншої геопросторової екологічної інформації у форматах, доступних і зручних для користувачів. Реалізацію зазначеної Концепції передбачалося здійснити протягом 2018-2020 рр.

В Україні державні кадастри природних ресурсів включають геопросторові дані, метадані та сервіси, оприлюднення, інша діяльність з якими та доступ до яких здійснюються у мережі Інтернет згідно із Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13 квітня 2020 р. Геопросторовими даними визнається сукупність даних про геопросторовий об'єкт –

об'єкт, що характеризується певним місцезнаходженням на Землі та визначеними у встановленій системі просторово-часовими координатами. Серед іншого базовими геопросторовими даними є відомості про: територіальні громади, в тому числі межі їх території; земний покрив та ґрунти; земельні ділянки; цифрову модель рельєфу.

Органи місцевого самоврядування оприлюднюють у мережі Інтернет усі геопросторові дані та метадані, крім даних, віднесених до інформації з обмеженим доступом. Необхідно звернути увагу, що українським законодавством передбачено, що органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати за допомогою сервісів національного геопорталу метадані, які є у їх володінні, на своїх офіційних веб-сайтах та/або геопорталах і відображати їх за допомогою сервісів доступу на національному геопорталі. За неоприлюднення геопросторових даних та метаданих, щодо яких законом встановлена обов'язковість їх оприлюднення, посадові особи органів місцевого самоврядування несуть адміністративну відповідальність за порушення порядку створення і використання геопросторових даних та метаданих згідно із статтею 51-4 «Порушення прав на геопросторові дані та метадані» Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Згідно із приписами Закону України «Про Державний земельний кадастр» починаючи з 2021 р. має бути забезпечена інформаційна взаємодія Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем відповідно до Порядку інформаційної взаємодії між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними системами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 р. № 483. Технологічне та програмне забезпечення Державного земельного кадастру має забезпечувати інформаційну взаємодію з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, для надання (у тому числі через Публічну кадастрову карту та витяги з Державного земельного кадастру про земельні ділянки) відомостей про ділянки надр, надані у користування відповідно до спеціальних дозволів на користування надрами та гірничих відводів. Взаємодія між Державним земельним кадастром, іншими кадастрами та інформаційними

системами здійснюється шляхом надання картографічної основи та іншої інформації Державного земельного кадастру для інших кадастрів та інформаційних систем, а також шляхом надання до Державного земельного кадастру геопросторових даних та інших матеріалів кадастрів та інформаційних систем.

З метою прийняття управлінських рішень щодо розпорядження землями Законом України «Про Державний земельний кадастр» передбачено, що органи місцевого самоврядування мають можливість користуватися відомостями Державного земельного кадастру та надавати відомості з Державного земельного кадастру. У 2020 р. було спрощено порядок користування відомостями Державного земельного кадастру органами місцевого самоврядування. Адже починаючи з 2016 р. органи місцевого самоврядування могли користуватися відомостями Державного земельного кадастру шляхом надання доступу до нього в режимі читання згідно з п. 187 Порядку ведення Державного земельного кадастру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051. Під доступом до Державного земельного кадастру в режимі читання розумівся доступ користувача до відомостей Державного земельного кадастру за допомогою програмних засобів Державного земельного кадастру з використанням телекомунікаційних каналів зв'язку та електронної ідентифікації із застосуванням кваліфікованого електронного підпису з метою самостійного перегляду та використання таких відомостей в електронній формі. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації документації із землеустрою, внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 9 жовтня 2020 р. № 948 у тексті Порядку ведення Державного земельного кадастру слова «в режимі читання» було виключено, що безумовно має позитивний ефект на забезпечення доступу органів місцевого самоврядування до інформації, яку містять кадастри, реєстри та електронні бази даних природних та пов'язаних з ними ресурсів.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. у ст. 12 Земельного кодексу України було закріплено повноваження виконавчих органів сільських,

селищних, міських рад у сфері земельних відносин на території сіл, селищ, міст, зокрема щодо надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. було внесено зміни до ст. 12 Земельного кодексу України в частині гарантування повноважень виконавчим органам сільських, селищних, міських рад надавати відомості з Державного земельного кадастру відповідно до закону. Сільська, селищна, міська рада визначають можливість здійснення ними повноважень з надання відомостей з Державного земельного кадастру з урахуванням можливості організаційного та технічного забезпечення їх реалізації. Надавати відомості з Державного земельного кадастру може уповноважена посадова особа виконавчих органів місцевого самоврядування, яка успішно пройшла стажування у сфері земельних відносин. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання ведення Державного земельного кадастру» від 2 березня 2016 р. № 205 визначено механізм проведення стажування у сфері земельних відносин уповноважених посадових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування, які мають право надавати відомості з Державного земельного кадастру. Зазначені зміни, спрямовані на розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері використання та охорони природних ресурсів, є істотним кроком на шляху децентралізації. При цьому реалізація зазначених повноважень органами місцевого самоврядування неможлива без тісної взаємодії з органами державної влади, які забезпечують ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних та пов'язаних з ними ресурсів відповідного до вимог чинного законодавства.

Необхідно звернути увагу, що Земельний кодекс України та Закон України «Про Державний земельний кадастр» визначають порядок створення та ведення лише Державного земельного кадастру – єдиної державної геоінформаційної системи відомостей про землі, розташовані в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами. Водночас органи місцевого самоврядування на локальному рівні створюють та ведуть

міські земельні кадастри. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Хмельницької міської ради від 24 вересня 2020 р. № 736 було затверджено Порядок формування та ведення міського земельного кадастру [8]. Згідно зазначеного Порядку міський земельний кадастр – це електронна (автоматизована) підсистема ГІС, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання, постачання геопросторових даних і відображає черговий стан використання та охорони земель комунальної власності територіальної громади та інших земель, розташованих на території Хмельницької міської ради. Подібний міський земельний кадастр функціонує і в столиці України – місті Києві. Ще у 2018 р. Департамент земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації оприлюднив інформацію про відкриття для киян електронної системи міського земельного кадастру Києва, доступ до якого був обмежений протягом 23 років [9], проте повною мірою доступ до такої інформації не забезпечений і досі.

Юридична оцінка створення та ведення згаданих вище міських земельних кадастрів як у науці, так і в практиці регулювання земельних відносин є неоднозначною. Так, О. І. Засць порушує низку питань, зокрема: щодо законності вказаних дій, позаяк законодавством України прямо не передбачена така самостійна функція управління для органів місцевого самоврядування, як ведення міського земельного кадастру; щодо юридичної сили офіційної інформації, наданої з міського земельного кадастру; щодо порядку усунення розбіжностей між даними, отриманими з міського земельного кадастру та з інших кадастрів та реєстрів щодо одного й того ж об'єкта [10, с. 407-429].

Відповідаючи на поставлені запитання, варто звернути увагу, що відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання регулювання земельних відносин відповідно до закону. Прийняття рішення на пленарному засіданні місцевої ради щодо створення та ведення міського земельного кадастру, затвердження порядку здійснення вказаних повноважень органами місцевого самоврядування можна тлумачити як вирішення питання регулювання земельних відносин на території територіальної громади. При цьому необхідно звернути увагу, що земельне законодавство України не забороняє ведення

локальних земельних кадастрів, регулюючи лише питання створення та ведення Державного земельного кадастру. Враховуючи, що земельним законодавством чітко врегульована процедура ведення Державного земельного кадастру та надання інформації з нього на рівні Земельного кодексу України та Закону України «Про Державний земельний кадастр», що є актами вищої юридичної сили порівняно з рішеннями органів місцевого самоврядування, у випадку виявлення розбіжностей перевага має бути надана інформації саме з Державного земельного кадастру.

З метою уніфікації інформації, що міститься в різних кадастрах, реєстрах та електронних базах даних природних та пов'язаних з ними ресурсів, наприкінці 2021 р. було прийнято Закон України «Про публічні електронні реєстри» від 18 листопада 2021 р., який набрав чинності 1 січня 2022 р. Проєкт цього Закону було розроблено спільно з фахівцями Міжнародної організації права розвитку (IDLO) в Україні на підставі Меморандуму із проєктом міжнародної технічної допомоги «Прозорість та підзвітність в державному управлінні та послугах/TAPAS», що фінансується USAID та UKAID. Згідно із ст. 5 Закону України «Про публічні електронні реєстри» природні ресурси, а також землі та земельні ділянки із розташованими на них об'єктами нерухомого майна визнано об'єктами публічних електронних реєстрів – інформаційно-комунікаційних систем, що забезпечують збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації. Згаданий Закон спрямовано на утворення єдиної інтегрованої системи публічних електронних реєстрів, визначення уніфікованої інституціональної структури функціонування публічних електронних реєстрів та єдиних вимог до їх створення, ведення, взаємодії, адміністрування, модернізації, реорганізації та ліквідації, а також до створення реєстрової інформації та її використання в інших інформаційних системах, при здійсненні дозвільної та іншої управлінської діяльності, наданні адміністративних послуг. Варто відзначити потенційний позитивний ефект від прийняття зазначеного Закону, за умови розробки ефективних механізмів його реалізації, адже відпаде необхідність створення та ведення окремих, іноді дублюючих один одного кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних та пов'язаних з ними ресурсів.

Отже, у контексті реформи децентралізації можна констатувати низку позитивних змін у законодавстві України та практиці його застосування, які спрямовані на розвиток такої еколого-правової функції органів місцевого самоврядування, як ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних та пов'язаних із ними ресурсів, а саме: а) законодавче визнання території територіальної громади окремим об'єктом Державного земельного кадастру; б) забезпечення публічності даних про природні ресурси, зокрема шляхом надання доступу до інформації, яку містять кадастри та реєстри природних ресурсів, на основі інформаційної взаємодії Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем; в) забезпечення можливості органів місцевого самоврядування користуватися відомостями Державного земельного кадастру та надавати відомості з Державного земельного кадастру з метою прийняття управлінських рішень щодо розпорядження землями. Законодавство України не забороняє органам місцевого самоврядування створювати та вести локальні кадастри, реєстри та електронні бази даних природних та пов'язаних з ними ресурсів. При цьому у випадку виявлення інформаційних розбіжностей між локальними та державними кадастрами, реєстрами та електронними базами даних природних та пов'язаних з ними ресурсів пріоритет має бути наданий інформації про природні та пов'язані з ними ресурси, отриманій із державних інформаційних систем.

1. Славова К. Існуючі реєстраційні системи земельних прав у країнах Європейського Союзу. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 6 (16). С. 184-186. 2. Christoph U. Schmid, Christian Hertel, Hartmut Wicke, Real Property Law and Procedure in the European Union. General Report. 2005. European University Institute (EUI) Florence/European Private Law Forum. Deutsches Notarinstitut Würzburg. 103 p. 3. Мартин А. Ліквідація державних органів земельних ресурсів як середньострокове завдання децентралізації в Україні. *Землевпорядний вісник України*. 2018. Вересень. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya>. 4. Kasimbazi Emmanuel. Land Tenure and Rights for Improved Land Management and Sustainable Development. September 2017. 28 p. URL: <https://knowledge.unccd.int/>. 5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 42. Ст. 2504. 6. Ступень М. Г. Світовий досвід функціонування

кадастрових систем у контексті раціонального землекористування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 17. С. 22-26. 7. Бусуйок Д. В. До питання про децентралізацію влади щодо забезпечення сталого розвитку окремих територій. *Актуальні проблеми земельного, аграрного, екологічного та природоресурсного права*: зб. мат. наук.-практ. конфер. (10 груд. 2021 р.) / за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків: Юрайт, 2021. С. 29-33. 8. Хмельницька міська рада. Офіційний сайт. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/vid-24092020-no-736-pro-zatverdzhennya-poryadkiv-stvorennya-vedennya-reyestriv-ta-kadastriv>. 9. Киянам відкриють електронну систему міського земельного кадастру. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2544897-kianam-vidkriut-elektronnu-sistemu-miskogo-zemelnoho-kadastru.html>. 10. Zaiets O. I. Kyiv City Council and Kyiv City State Administration as Subjects of Ecological and Land Legal Relations: Separate Issues of Realizing the Legal Status. *Social and ecological security through the prism of urbanism: collective monograph* / ed. by M. I. Inshyn and Ya. Ya. Melnyk. Institute of Law of KNU n.a. T. Shevchenko, Publisher: European institute of further education, Podhajsk, 2020. 497 p.

References

1. Slavova K. Isnuichi reiestratsiini systemy zemelnykh prav u krainakh Yevropeiskoho Soiuzu. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2015. № 6 (16). S. 184-186. 2. Christoph U. Schmid, Christian Hertel, Hartmut Wicke, Real Property Law and Procedure in the European Union. General Report. 2005. European University Institute (EU) Florence/European Private Law Forum. Deutsches Notarinstitut Würzburg, 103 p. 3. Martyn A. Likvidatsiia derzhavnykh orhaniv zemelnykh resursiv yak serednostrokovye zavdannia detsentralizatsii v Ukraini. *Zemlevporiadnyi visnyk Ukrainy*. 2018. Veresen. URL: <http://zemvisnuk.com.ua/news/diskus-ine-pitannya>. 4. Emmanuel Kasimbazi. Land Tenure and Rights for Improved Land Management and Sustainable Development. September 2017. 28 p. URL: <https://knowledge.unccd.int/>. 5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia systemy upravlinnia ta derehuliatcii u sferi zemelnykh vidnosyn: Zakon Ukrainy vid 28 kvitnia 2021 roku. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2021. № 42. St. 2504. 6. Stupen M. H. Svitovyi dosvid funktsionuvannia kadastryvykh system u konteksti ratsionalnoho zemlekorystuvannia. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2016. № 17. С. 22-26. 7. Busuiok D. V. Do pytannia pro detsentralizatsiiu vlady shchodo zabezpechennia staloho rozvytku okremykh terytorii. *Aktualni problemy zemelnoho, ahrarnoho, ekolohichnoho ta pryrodoresursnoho prava*: zb. mat-iv naukovy-prakt. konfer. (10 hrudnia 2021 r.) / za red. A. P. Hetmana, M. V. Shulhy. Kharkiv: Yurait, 2021. С. 29-33. 8. Khmelnytska miska rada. Ofitsiyni sait. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/vid-24092020-no-736-pro-zatverdzhennya-poryadkiv-stvorennya-vedennya-reyestriv-ta-kadastriv>. 9. Kyianam vidkryiut elektronnu systemu miskoho zemelnoho kadastru. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2544897-kianam-vidkriut-elektronnu-sistemu-miskogo-zemelnoho>

kadastru.html. 10. Zaiets O. I. Kyiv City Council and Kyiv City State Administration as Subjects of Ecological and Land Legal Relations: Separate Issues of Realizing the Legal Status. *Social and ecological security through the prism of urbanism: collective monograph* / ed. by M. I. Inshyn and Ya. Ya. Melnyk. Institute of Law of KNU n.a. T. Shevchenko, Publisher: European institute of further education, Podhajska, 2020. 497 p.

Kovalenko Tetiana. Transformation of legal regulation of maintaining of cadastres, registers and electronic databases of natural resources in the context of the decentralization reform

The Law of Ukraine «On Protection of the Natural Environment» of June 25, 1991 stipulates that state cadastres of natural resources are maintained to record the quantitative, qualitative and other characteristics of natural resources, the volume, nature and regime of their use. In Ukraine, the legal regulation of maintaining cadastres, registers and electronic databases of land, other natural and related resources has a number of legal defects that significantly reduce its effectiveness. In order to optimize the legal regulation for the maintenance of cadastres, registers and electronic databases of natural and related resources in the context of the decentralization reform, changes and additions were made to the legislation of Ukraine during 2020-2022.

The article proves that in the context of the decentralization reform, it is possible to state a number of positive changes in the legislation of Ukraine and the practice of its application, which are aimed at the development of such an ecological and legal function of local self-government bodies as maintaining cadastres, registers and electronic databases of natural and related resources, namely: a) legislative recognition of the territory of the territorial community as a separate object of the State Land Cadastre; b) ensuring the publicity of data on natural resources, in particular by providing access to information contained in cadastres and registers of natural resources, based on the information interaction of the State Land Cadastre, urban planning cadastre, cadastres of other natural resources and other information systems; c) ensuring the possibility of local self-government bodies to use information from the State Land Cadastre and to provide information from the State Land Cadastre for the purpose of making management decisions regarding the disposal of land.

The article substantiates that the legislation of Ukraine does not prohibit local self-government bodies from creating and maintaining local cadastres, registers and electronic databases of natural and related resources. At the same time, in case of information discrepancies between local and state cadastres, registers and electronic databases of natural and related resources, priority should be given to information about natural and related resources obtained from state information systems.

Key words: cadastres of natural resources; decentralization reform; geospatial data; public electronic registers; territory of the territorial community; State Land Cadastre.

УДК 349.41

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-119

П. Ф. КУЛИНИЧ

ПРАВА НА ЗЕМЛЮ І ВОЛОДІННЯ ЗЕМЛЕЮ В ЗЕМЕЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Здійснено аналіз юридичної природи володіння землею як ключової категорії системи прав на землю за земельним законодавством України. Обґрунтовані теоретичні положення щодо розуміння категорії володіння землею та рекомендації щодо її застосування у практиці захисту земельних прав.

Ключові слова: земля, право на землю, володіння землею, судова практика.

Kulynych Pavlo. Land rights and possession of land in the land law of Ukraine

The article examines the legal nature of possession of land as a key category of the land rights system under the land legislation of Ukraine. Theoretical provisions on understanding the category of possession of land and practical recommendations on its application in the practice of land rights protection are substantiated.

Key words: land, right to land, land ownership, judicial practice.

Одним із важливих завдань та результатів земельної реформи в Україні, яка здійснюється з початку 90-х років ХХ століття, є формування системи прав на землю, яка придатна для забезпечення потреб ринкової економіки. Така система прав динамічно розвивається насамперед у складі земельного права України як галузі національної системи права, покликаної забезпечити регулювання земельних відносин відповідно до конституційного положення про особливу охорону землі як основного національного багатства країни (ст. 14 Конституції України). Процес формування сучасної системи прав на землю не є завершеним. Відповідно у ній присутні земельні права, характерні для радянського періоду (право постійного користування землею), земельні права, породжені як

© КУЛИНИЧ Павло Федотович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач сектора проблем аграрного та земельного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0001-8716-0661

тимчасові (перехідні) у період реформування земельних відносин (право на земельну частку (пай) та земельні права, які є основою земельного ладу країни з ринковою економікою. Водночас у літературі ведуться дискусії щодо можливості появи у земельному законодавстві України нових видів прав на землю.

Теоретичним та прикладним аспектам володіння землею присвячені праці вітчизняних та зарубіжних правознавців – М.І. Балаценка, О.М. Заєць, А.М. Мірониченка, К.М. Пількова, Ф.К. Савиньї, Т.О. Третяка та ін. Низка проблем застосування категорії володіння землею залишаються малодослідженими.

Право власності на землю як основне речове право на земельні ресурси, визначає систему та зміст похідних від нього земельних прав. Донедавна провідне місце серед похідних прав на землю належало праву постійного користування землею, яке регулює безстрокове використання земель державної та комунальної власності головним чином державними та комунальними юридичними особами. Інститут права постійного користування землею успадкований від радянського земельного права, яке базувалося на виключній власності держави на землю. Однак із проведенням приватизації як ключового напрямку земельної реформи в Україні кількість та загальна площа земельних ділянок, які перебувають у постійному користуванні юридичних та фізичних осіб, неухильно зменшується. Тому можна прогнозувати скасування інституту права постійного користування землею із заміною набутих приватними особами прав постійного користування земельними ділянками правом власності та правом оренди, а для державних і комунальних юридичних осіб – правом оперативного управління та правом господарського відання.

«Звільнене» інститутом права постійного користування землею місце у системі земельних прав найчастіше заповнюється правом оренди, яке пройшло тривалий шлях становлення у процесі земельної реформи і, на нашу думку, наближається до стану позбавлення нормативно-правової зарегульованості. Загалом за кількістю та площею земельних ділянок, які перебувають в оренді, право оренди землі посідає у системі прав на землю в Україні друге місце після права власності. У земельному праві України право оренди землі є найбільш доступним за видами земель, які можуть перебувати в оренді, та колом суб'єктів земельним пра-

вом. Суб'єктно-об'єктний склад права оренди землі є найліберальнішим порівняно із суб'єктно-об'єктним складом інших прав на землю, включно з правом власності. Практично кожна особа, яка наділена дієздатністю та правоздатністю, має право набути в оренду земельну ділянку з числа тих, що можуть набуватися особами приватного права.

Останніми роками спостерігається набуття земельних ділянок на праві емфітевзису та суперфіцію. Проте ці права є скоріше «законодавчою екзотикою», оскільки, по-перше, вони введені у систему земельних прав досить недавно (у 2007 р.), по-друге, поступаються у «конкуренції» з правом оренди землі, яке їх істотно тіснить, та, по-третє, будучи врегульованими головним чином нормами Цивільного кодексу України, емфітевзис та суперфіцій не набули належної правової визначеності з точки зору засад регламентації земельних прав Земельним кодексом України (далі – ЗКУ).

Із введенням у дію у 2002 р. ЗКУ застосовується право земельного сервітуту, яке спочатку діяло як право власника (користувача) земельної ділянки з певними недоліками усувати їх за рахунок суміжної (сусідньої) земельної ділянки (право сусідського сервітуту). Після внесення до Кодексу змін правом земельного сервітуту, тобто правом обмеженого використання чужої земельної ділянки, були наділені й інші особи (право особистого земельного сервітуту).

Нарешті, у 2019 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» [2] у ЗКУ введене право довірчої власності на землю. Воно є нетиповим видом права приватної власності на землю. З дня його набуття до довірчого власника переходять усі права та обов'язки власника земельної ділянки в обсязі, необхідному для використання земельної ділянки для забезпечення виконання кредитного (позикового) договору за участю довірчого власника, а також усі права та обов'язки власника земельної ділянки за раніше укладеними довірчим засновником договорами оренди, емфітевзису, суперфіцію, земельного сервітуту щодо земельної ділянки, яка є об'єктом права довірчої власності. Це право на землю запроваджене в якості інструмента забезпечення виконання кредитних зобов'язань, спрямованого на зменшення до обґрунтованого мінімуму ризиків кредиторів, пов'язаних з поверненням

проблемної заборгованості, та створення передумови для зростання обсягів кредитування бізнесу. Отже, право довірчої власності на землю є скоріше способом забезпечення виконання зобов'язання за кредитним договором, який передбачає припинення права власності на земельну ділянку боржника або іншої особи та переходу цього права у обмеженому обсязі до кредитора, що має служити засобом забезпечення прав кредитора на виконання боржником його кредитних (позикових) зобов'язань.

Слід зазначити, що до 2016 р. Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [1] була передбачена можливість виникнення і ще одного права на землю – права володіння. Однак, у зв'язку з тим, що ні ЗКУ, ні інші законодавчі акти не передбачали таке право, воно було виключене з переліку прав на нерухоме майно, оскільки на практиці воно не мало свого застосування.

Проте у науковій літературі висловлена пропозиція щодо доцільності повернення у законодавство України фактичного володіння землею [3, с. 259]. Так, І.В. Мироненко, досліджуючи випадки фактичного володіння земельними ділянками як об'єктами сусідських земельних правовідносин, пропонує надавати захист і фактичним володільцям ділянок за умови реєстрації такого права у Державному реєстрі прав [4, с. 151]. З такою пропозицією важко погодитись, оскільки в результаті реєстрації фактичне володіння буде трансформоване у титульне.

Водночас ми вважаємо, що феномен володіння землею потребує поглибленого наукового аналізу. На нашу думку, вихідною точкою такого аналізу є дослідження правомочності володіння землею як складової класичної цивілістичної тріади правомочностей власника – володіння, користування та розпорядження. У літературі слушно зазначається, що правомочність володіння рухомим і нерухомим майном відрізняються.

Водночас, як вважав родоначальник вчення про право володіння Савіньї, тримання лежить в основі всього поняття володіння [5, с. 13]. Тому під правомочністю власника щодо володіння землею (земельною ділянкою) ми пропонуємо розуміти юридично забезпечену для власника можливість утримувати земельну ділянку як свою власну, позначати її межі межовими знаками встановленого зразка або ж природніми (дерева, кущі) чи рукотворними (тин, рів

тощо) об'єктами з метою регулювання доступу на земельну ділянку інших осіб [6, с. 82]. Правомочність володіння з таким же змістом надається законом і суб'єктам усіх похідних від права власності земельних прав, крім права земельного сервітуту. Отже, правомочність володіння землею є складовою переважної більшості титульних земельних прав.

Оскільки практично всі земельні права визнаються законодавством України речовими і з метою виникнення підлягають державній реєстрації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, то у літературі була сформульована концепція книжного володіння землею. Один з основних її авторів А.М. Мірошніченко вважає, що особа, вказана у реєстрі, завжди є «книжним володільцем» земельної ділянки [7, с. 91]. За цією концепцією, особа, речове право якої на землю зареєстроване у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, апіорі вважається такою, яка здійснює правомочність володіння відповідною земельною ділянкою.

Інший прихильник концепції «книжного володіння» М.І. Балаценко стверджує, що земля – це одночасно і первинна нерухомість, і природний об'єкт, тому панування над нею є специфічним – порівняно з іншими речами, а тому володіння нерухомістю в цілому (та землею зокрема) є умовністю, фікцією [8, с. 48-49]. Розвиваючи це положення, він доводить, що «...особливість земельних ділянок як об'єктів права власності полягає в тому, що володіти ними фізично не завжди можливо. Тому презюмується, що володінням є запис у відповідному реєстрі («книжці»)» [8, с. 174].

Отже, М.І. Балаценко зводить суть правомочності володіння землею до запису (реєстрації) права на землю в реєстрі. Вважаємо такий висновок дуже суперечливим як з точки зору теорії права, так і практики правозастосування. Якщо стати на позицію, яку відстоює автор, то виходить, що правомочність щодо володіння земельною ділянкою, яка, наприклад, передана в оренду, належить відразу двом особам: як власнику ділянки, позаяк його право власності на неї зареєстроване у реєстрі прав, так і орендареві, оскільки належне йому право оренди землі також зареєстроване у цьому ж реєстрі. А якщо земельна ділянка передана в суборенду, то у неї з'являється третій володільець. У такому разі незрозуміло, кому ж належить правомочність володіння земельною ділянкою.

Водночас теорія і практика виникнення похідних від права власності земельних прав виходять з того, що власник земельної ділянки, передаючи її іншій особі в користування, здійснює передачу цій особі двох із трьох належних йому правомочностей, а саме – правомочності щодо володіння і користування земельною ділянкою. Тому орендар чи інший користувач земельної ділянки, виключно здійснюючи володіння нею, може навіть заборонити власнику доступ на неї. Адже права орендаря захищаються законом на рівні захисту прав власника. До власника земельної ділянки правомочність володіння нею повертається після припинення права оренди чи іншого похідного права на землю.

На думку Т.О. Третяка, володіння є речовим правом на річ, зміст якого полягає в юридично забезпеченій можливості тримати річ у сфері свого господарського відання. Т.О.Третяк не сприймає концепцію «книжного володіння» лише тому, що «...за умови її прийняття «книжне володіння», яким пропонується замінити право володіння і посесорний захист, не виконає головної функції права володіння – захистити володільця від протиправного самоправства» [9, с. 149-150].

Маємо зазначити, що концепцію «книжного володіння» землею сприйняв Верховний Суд, який реалізував її у низці своїх рішень, зокрема у постанові Великої Палати Верховного Суду від 23 листопада 2021 року по справі № 359/3373/16-ц (провадження № 14-2цс21) [10]. Так, у п. 60 цієї постанови зазначено, що відповідно до усталеної практики Великої Палати Верховного Суду володіння рухомими та нерухомими речами відрізняється: якщо для володіння першими важливо встановити факт їх фізичного утримання, то володіння другими може бути підтверджене, зокрема, фактом державної реєстрації права власності на це майно в установленому законом порядку. Факт володіння нерухомим майном може підтверджуватися, зокрема, державною реєстрацією права власності на це майно в установленому законом порядку (принцип реєстраційного підтвердження володіння). А у п. 62 цієї ж постанови Велика Палата Верховного Суду зазначила, що з урахуванням зазначеної специфіки обороту нерухомого майна володіння ним досягається без його фізичного утримання або зайняття, як це властиво для багатьох видів рухомого майна, а державна реєстрація права власності на нерухоме майно підтверджує фактичне

володіння ним. Тобто суб'єкт, за яким зареєстроване право власності, визнається фактичним володільцем нерухомого майна. При цьому державна реєстрація права власності на нерухоме майно створює спростовувану презумпцію наявності в суб'єкта і права володіння цим майном (як складової права власності).

Слід зазначити, що такий підхід до розуміння правомочності володіння землею та іншим нерухомим майном сприймається не всіма суддями Верховного Суду. Так, детально проаналізувавши концепцію «книжного володіння» з точки зору практики захисту права власності, суддя Верховного Суду К. Пільков дійшов висновку, що «практика застосування концепції «книжного володіння», як вона була сприйнята судами, має недоліки, які можуть негативно відобразитись на добросовісних учасниках цивільного обігу, а також дефекти доктринального обґрунтування...» [11, с. 51]. К. Пільков детально аналізує зазначені недоліки та доходить висновку, що в умовах суперечливого законодавчого регулювання модель захисту права власності у концепції «книжного володіння» та протилежна модель, яка виходить із розмежування володіння як факту та володіння як права, не позбавлені істотних недоліків. Проте останню він вважає менш суперечливою, оскільки вона, на його погляд, дозволяє на практиці повнішою мірою врахувати законні інтереси, які підлягають захисту на засадах добросовісності [11, с. 56].

На нашу думку, у земельному праві володіння не є і не може розглядатися як окреме речове право, яке застосовується поряд із правом власності та іншими речовими правами. У земельно-правовій доктрині володіння розглядається як складова тріади правомочностей власника, і лише у такому сенсі може розглядатися як правова категорія або як юридичне володіння.

Водночас на практиці виникають і відносини фактичного володіння землею, які, на наш погляд, слід розглядати як фактичне утримання земельної ділянки як своєї власної, позначати її межі межовими знаками встановленого зразка, природними чи рукотворними об'єктами з метою регулювання доступу на земельну ділянку інших осіб. Фактичне володіння землею часто супроводжується і її фактичним використанням.

Як зазначає Р.А. Майданик, володіння в українському праві розглядається у двох формах: як фактичний стан та як «...елемент (повноваження) інших прав – зобов'язальних, речових тощо» [12,

с. 691]. На нашу думку, володіння як фактичний стан і є, по суті, фактичним володінням. Основною ознакою фактичного володіння землею є відсутність у суб'єкта такого володіння будь-якого суб'єктивного права на земельну ділянку.

В свою чергу, фактичне володіння землею доцільно поділяти на два види: законне і незаконне. Можливість законного фактичного володіння землею передбачена ст. 119 ЗКУ (набувальна давність), яка надає громадянину, що добросовісно, відкрито і безперервно користується земельною ділянкою протягом 15 років, але не має документів, які б свідчили про наявність у нього прав на цю земельну ділянку, право звернутися до відповідного органу влади з клопотанням про передачу йому такої ділянки у власність або у користування з наступним оформленням прав на землю.

Крім набувальної давності, законне фактичне володіння землею має місце у випадку набуття особою права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, якщо оформлення прав на землю відбувається не одночасно з оформленням права власності на розташовані на ній споруди (ст. 120 ЗКУ).

На практиці досить часто мають місце випадки фактичного володіння землею, яке кваліфікується як незаконне. Насамперед йдеться про незаконне зайняття земельних ділянок особами, які не набули на них жодних прав, а також набувальної давності. Такі особи притягаються до юридичної відповідальності, а зайняті ними ділянки підлягають поверненню законним власникам і користувачам.

На нашу думку, тлумачення поняття «володіння», надане Великою палатою Верховного Суду в постанові від 23 листопада 2021 року по справі № 359/3373/16-ц (провадження № 14-2цс21), є суперечливим з доктринальної точки зору та, головне, таким, що суперечить Закону, зокрема, ст. 119 ЗКУ (набувальна давність). Дана стаття передбачає: якщо власник земельної ділянки (а за ЗКУ в Україні немає жодної ділянки, яка не має власника) протягом 15 років не поставив питання про захист належного йому права власності на земельну ділянку, яка використовується іншою особою, то законодавець вважає доцільним і законним припинення його права власності та надання земельної ділянки у власність суб'єкту права набувальної давності на землю.

Отже, у випадках, коли власник земельної ділянки не приступив до здійснення правомочності володіння та інших правомочностей власника, законодавець не визнає його право власності непорушним відповідно до ст. 41 Конституції України та допускає припинення права власності. Іншими словами, законодавець не надає абсолютного захисту «книжному праву власності», в тому числі «книжному володінню», яке абсолютизується Великою палатою Верховного Суду. На мій погляд, суть права власності на землю слід виводити з положення ст. 91 ЗКУ, яке вимагає використання власником земельної ділянки, яке не можна здійснити без фактичного (а не «книжного») здійснення правомочностей власника. Лише власник, який здійснює право власності на земельну ділянку, може розраховувати на абсолютний (максимально повний за законодавством) захист права власності.

Дійсно, до особи, якій земельна ділянка передана у власність, з моменту державної реєстрації права власності переходять всі три правомочності власника – володіння, користування та розпорядження. Проте Велика палата Верховного Суду презюмує, що з моменту державної реєстрації власник починає здійснювати правомочність володіння земельною ділянкою, звівши її суть до юридичної фікції. Водночас виникнення тріади правомочностей власника означає лише можливість для власника їх здійснювати. Однак власник може і не приступити до їх реального здійснення.

Що стосується правомочності володіння земельною ділянкою, то власник може приступити до її здійснення шляхом фізичної присутності на ділянці двома способами: особистої присутності, коли він використовує ділянку за призначенням, тобто перебуває на ній постійно або періодично, та уречевленої присутності, коли власник ділянки її не використовує, але позначив межі ділянки межовими знаками, або коли розмістив на ділянці власне майно.

Маємо також зазначити, що концепція «книжного володіння» землею відображає цивілістичний підхід до регулювання земельних відносин. Водночас ст. 14 Конституції України передбачає, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Особливість охорони землі порівняно з охороною інших об'єктів національного багатства встановлена у нормах саме земельного права, яке застосовує інструментарій як приватно-правового, так і публічно-правового регулювання

земельних відносин, а не цивільного права, яке базується на домінуванні приватно-правового інструментарію. Тому цивілістичне тлумачення правомочності володіння землею як виключно «книжного володіння» не відповідає положенням не тільки земельного законодавства України, а й Основному Закону держави.

Проведений у статті науковий аналіз категорії «володіння землею» дає підстави для висновку, що у земельному праві володіння не є і не може розглядатися як окреме речове право, яке застосовується поряд із правом власності та іншими речовими правами. Володіння землею доцільно розглядати як складову тріади правомочностей власника, і лише у такому сенсі воно може розглядатися як правова категорія або як юридичне володіння. Правомочність володіння земельною ділянкою не є фікцією. Власник земельної ділянки може здійснювати її шляхом фізичної присутності на ділянці двома способами: особистої присутності, коли він використовує ділянку за призначенням, тобто перебуває на ній постійно або періодично, та уречевленої присутності, коли власник ділянки її не використовує, але позначив межі ділянки межовими знаками, або коли розмістив на ділянці власне майно. На практиці виникають і відносини фактичного володіння землею, які слід розглядати як фактичне утримання особою земельної ділянки як своєї власної, позначення її меж межовими знаками встановленого зразка, природними чи рукотворними об'єктами з метою регулювання доступу на земельну ділянку інших осіб. Фактичне володіння землею доцільно поділяти на два види: законне і незаконне, що має практичне значення.

1. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 553. 2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні: Закон України від 20 вересня 2019 року № 132-ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 46. Ст. 299. 3. Заєць О. І. Законодавчо-правові засади володіння землею в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 257-260. 4. Мироненко І. В. Інститут права сусідства: теоретичні та практичні засади правового регулювання земельних сусідських відносин: дис. ... докт. юрид. наук. Спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право. Харків: Національний юридичний ун-т імені Ярослава Мудрого, 2020. 398 с. 5. Савіньї Фрідріх Карл фон. Право володіння: пер. із нім. мови. Київ: Юрид. вид-во «Право України», 2021. 512 с.

6. Кулинич П.Ф. Право власності на землю. *Земельне право України*: підручник / за ред. М.В. Шульги. Київ: Юрінком Інтер. 2004. 368 с.
7. Мірошніченко А.М. Земельна ділянка як об'єкт права: абстракція чи реальність? *Право України*. 2020. № 5. С. 91–105. 8. Балащенко М. І. Система речових прав на землю за законодавством України: дис. ... доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Київ: Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2021. 275 с. 9. Третяк Т.О. Особливості володіння земельними ділянками. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія Юриспруденція. 2020. № 46. С. 148–152. 10. Постанова ВП ВС від 23 листопада 2021 року у справі № 359/3373/16-ц (провадження № 14-2цс21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101829985>.
11. Пільков, К. Способи захисту права власності на землю та інше нерухоме майно: критика «книжного володіння». *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 47-58. 12. Майданик Р.А. Речове право: підручник. Київ, 2019. 1102 с.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhhome maino ta yikh obtiazhen». *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 51. St. 553. 2. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo stymuliuвання investytsiinoi diialnosti v Ukraini» vid 20 veresnia 2019 roku № 132-IX. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2019. № 46. St. 299. 3. Zaiets O. I. Zakonodavcho-pravovi zasady volodinnia zemleiu v Ukraini. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. 2018. № 2. S. 257-260. 4. Myronenko I. V. Instytut prava susidstva: teoretychni ta praktychni zasady pravovoho rehuliuвання zemelnykh susidskykh vidnosyn: dys. ... dokt. jur. nauk. Spetsialnist 12.00.06 – zemelne pravo; ahrarne pravo; ekolohichne pravo; pryrodoresursne pravo. Kharkiv: Natsionalnyi yurydychnyi universytet imeni Yaroslava Mudroho, 2020. 398 s. 5. Savini, Fridrikh Karl fon. Pravo volodinnia: per. iz nim. movy. Kyiv: Yuryd. Vyd-vo «Pravo Ukrainy», 2021. 512 s. 6. Kulynych P.F. Pravo vlasnosti na zemliu. *Zemelne pravo Ukrainy*: pidruchnyk / za red. M.V. Shulhy. Kyiv: Yurinkom Inter. 2004. 368 s. 7. Miroshnychenko A.M. Zemelna dilianka yak obiekt prava: abstraktsiia chy realist? *Pravo Ukrainy*. 2020. № 5. S. 91–105. 8. Balatsenko M. I. Systema rechovykh prav na zemliu za zakonodavstvom Ukrainy: dys. ... doktora filosofii za spetsialnistiu 081 «Pravo». Kyiv: Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka, 2021. 275 s. 9. Tretiak T.O. Osoblyvosti volodinnia zemelnymy diliankami. *Naukovi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. Seriya Yurysprudentsiia. 2020. № 46. S. 148–152. 10. Postanova VP VS vid 23 lystopada 2021 roku u spravi № 359/3373/16-ts (provadzhennia № 14-2tss21). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101829985>. 11. Pilkov K. Sposoby zakhystu prava vlasnosti na zemliu ta inshe nerukhhome maino: krytyka «knyzhnoho volodinnia». *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2021. № 4. S. 47-58. 12. Maidanyk R.A. Rechove pravo: pidruchnyk. Kyiv, 2019. 1102 s.

Kulynych Pavlo. Land rights and possession of land in the land law of Ukraine

The article analyzes the formation of the land rights system in the process of land reform in Ukraine. It notes the presence of land rights which are typical for the Soviet period (the right to permanent use of land), land rights created as temporary (transitional) during the period of reforming land relations (the right of collective ownership of land), and land rights that are the basis of the land system of countries with market economy. At the same time, there are discussions in the literature about the possibility of the appearance of new types of rights to land in the land legislation of Ukraine, in particular the right to possess land. In this regard, the phenomenon of land possession needs in-depth scientific analysis. It is proven that in land law, possession is not and cannot be considered as a separate property right, which is applied along with ownership and other property rights. In land law doctrine, possession is considered as a constituent part of the owner's triad of legal rights, and only in this sense can it be considered as a legal category or as legal possession. The starting point of the analysis of the category of possession is the study of the right to own land as a component of the classic civil triad of rights of the owner - possession, use and disposal. Since practically all land rights are recognized by the legislation of Ukraine as real, and for the purpose of emergence are subject to state registration in the State Register of Real Rights to immovable property, the concept of "book possession" of land was formulated in the literature. According to this concept, a person whose property right to land is registered in the State Register of Property Rights to immovable property is a priori considered to be the one who exercises the right to possess the corresponding land plot. This concept is criticized in the article. It is proven that the right to own a land plot is not a fiction. The owner of the land plot can exercise it by physical presence on the plot in two ways: personal presence, when he uses the plot for its purpose, that is, he is on it permanently or periodically, and physical presence, when the owner of the plot does not use it, but has marked the boundaries of the plot with boundary marks, or when he placed his own property on the plot. In practice, relations of actual possession of land also arise, which, in our opinion, should be considered as the actual holding of a plot of land as one's own, marking its boundaries with boundary signs of the established pattern, natural or man-made objects to regulate access to the plot of land of other persons. The conclusion that the actual land possession should be divided into two types is justified: legal and illegal is substantiated.

Key words: land, right to land, land ownership, judicial practice.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО
ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

УДК 341

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-131

М. В. КОНДРО

**ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ
ПРИТЯГНЕННЯ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОСІБ
ЗА СКОЄННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗЛОЧИНІВ
У ПРАКТИЦІ МІЖНАРОДНИХ ТРИБУНАЛІВ AD HOC**

Розглядається питання ефективності застосування процесуальних норм у діяльності міжнародних кримінальних трибуналів ad hoc – Міжнародного кримінального трибуналу для колишньої Югославії (МТКЮ), Міжнародного кримінального трибуналу щодо Руанди (МКТР) – і особливо в процесі здійснення ними кримінального переслідування. Досліджуються право і судова практика, як і емпіричний аналіз факторів, що впливають на них, у винесенні вироків цих трибуналів, що сприяє утвердженню в міжнародному кримінальному праві доктринальних підходів.

Ключові слова: Міжнародний кримінальний трибунал для колишньої Югославії, Міжнародний кримінальний трибунал щодо Руанди, процесуальні норми щодо переслідування осіб за скоєння міжнародних злочинів.

Kondro Mariia. Effectiveness of procedural rules for bringing persons to criminal responsibility for committing international crimes in the practice of international ad hoc tribunals.

The article focuses on the effectiveness of the application of procedural rules in the activities of International Criminal Tribunals ad hoc – The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), the

International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) and especially in the process of their criminal prosecution. The article examines law and judicial practice, as well as an empirical analysis of the factors influencing them in the sentencing of these tribunals, which contributes to the establishment of doctrinal approaches in international criminal law.

Key words: *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, International Criminal Tribunal for Rwanda, procedural rules for the prosecution of persons for committing international crimes.*

У сучасний період важливу складову розвитку міжнародного кримінального права становить узагальнення досвіду діяльності міжнародних кримінальних трибуналів ad hoc. Саме створення таких міжнародних кримінальних трибуналів значною мірою вплинуло на подальшу деталізацію процесуальних норм, що стосуються притягнення до кримінальної відповідальності фізичних осіб за вчинення міжнародних злочинів.

Спеціальні трибунали ad hoc своєю практикою сприяли запровадженню нових норм у міжнародному праві й вжиттю практичних заходів із запобігання та усунення загрози миру та припинення вчинення серйозних міжнародних злочинів. Саме для цієї мети і засновувалися міжнародні судові органи, уповноважені піддавати переслідуванню конкретних осіб, які вчинили міжнародні злочини.

Необхідним у зв'язку з цим є аналіз ефективності діяльності міжнародних кримінальних трибуналів, з точки зору оцінки процесуальних норм, застосованих ними.

Функціонуванню органів міжнародної кримінальної юстиції присвятили наукові праці вітчизняні та зарубіжні учені: І. П. Блищенко, В. Г. Буткевич, М. В. Буроменский, В.Н.Денисов, В. М. Лисик, В. М. Репецький, О. Святун, М. Сірант, Г. Верле, С. Вілліамс, М. Діксон, А. Кассесе, Дж. Локленд, К. Люссія-Бердоу, П. Мерфі, М. Неренберг, В. А. Оганесян, І. Онсеа, К. Стейкер, С. Стоянович, В. Тіммерман, М. Екхарст та ін. Проте міжнародно-правові аспекти ефективності застосування процесуальних норм у діяльності міжнародних кримінальних трибуналів ad hoc досі залишаються недостатньо розробленими в доктрині міжнародного права, зумовлюючи важливість їх дослідження нині, коли збільшується кількість міжнародних злочинів.

Знання про судову практику міжнародних кримінальних трибуналів ad hoc мають поширюватися, адже ця практика має кон-

структивний характер і може бути прикладом для ефективнішого підтримання миру і безпеки у світі. Останнім часом жертвою грубих порушень міжнародного права і вчинення на території країни злочинів стала Україна внаслідок анексії Російською Федерацією Криму, окупації окремих районів Донецької і Луганської областей у 2014 році, а також широкомасштабної війни проти неї у лютому 2022 року.

За роки свого існування міжнародні кримінальні трибунали щодо колишньої Югославії та щодо Руанди зробили важливий внесок у розвиток міжнародної кримінальної юстиції, посиливши боротьбу міжнародного співтовариства з міжнародними злочинами, і ця їх діяльність залишається одним із пріоритетних напрямів розвитку міжнародного права.

Порівняльний аналіз практики зазначених трибуналів свідчить, що у них у один і той же обвинувач (ст. 15 Статуту Міжнародного трибуналу щодо Руанди). Для надання допомоги при судовому переслідуванні осіб у Міжнародному трибуналі щодо Руанди передбачена посада заступника обвинувача, що дозволяє певною мірою дотримуватися послідовної політики при розгляді справ і здійсненні судового переслідування, слід особливо відзначити, що члени апеляційної камери Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії були також членами Апеляційної палати Міжнародного трибуналу щодо Руанди (ст. 12 Статуту Міжнародного трибуналу щодо Руанди). До того ж правила процедури, використовувані Трибуналом щодо колишньої Югославії, застосовуються *mutatis mutandis* Трибуналом щодо Руанди (ст. 14 Статуту Міжнародного трибуналу щодо Руанди). Схожість обох судових органів обумовлюється головним чином тим, що їх апеляційні камери мають один і той же склад, що має забезпечувати єдність судової практики першої інстанції кожного з цих трибуналів, а також самих цих трибуналів. Члени цієї камери ще не розглядали апеляції у Руандійських справах, але винесли кілька важливих рішень щодо Югославії, зокрема у справі Тадіча [1, с. 932]. Така практика свідчить про існування судового органу, який прагне бути ефективним, надаючи великого значення співпраці з державами [2, с. 317].

Судді Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії виступили новаторами при розробці багатьох положень Правил процедури і доказування [3]. Вони спробували усунути деякі недоліки Статуту. Найбільш відома в цьому сенсі передбачена стат-

тею 61 процедура, яку вже неодноразово застосовували (справи Ніколіча; Мартіча; справа Мркшіча, Радіча і Шлійванчаніна; справа по Вуковарській лікарні; справи Райіча; Караджіча; Младича) [4, с. 128-142]. Ця процедура покликана сприяти вирішенню проблеми, що виникає в результаті невиконання постанови про арешт, видані одним із суддів трибуналу, а також при неможливості заочного (або *in absentia*) розгляду справи. В свою чергу, вона дозволила проводити публічне слухання і допитувати свідків у камері першої інстанції, яка може підтвердити обвинувальний висновок, доповнити або змінити його, а також видати всім державам міжнародний ордер на арешт. Обвинувачений перетворюється, таким чином, на ізгоя скрізь, де б він не опинився.

У статутах обох трибуналів не передбачалося заочних процесів. Такий розгляд гарантував Трибуналу певну ефективність навіть у разі відмови держав із ним співпрацювати, щодо якої на той час тільки передбачалося і стало фактом. Процедура, передбачена в статті 61 Правил процедури і доказування, виявилася якимось гібридом, юридичним монстром, сурогатом, який нікого не влаштовує [5]. Однак, незважаючи на всі недоліки й обумовлений характер процедури, судова практика довела її корисність. Вона дозволяє чинити не тільки послаблюючий, а й зростаючий тиск на обвинувачених при можливому сприянні Ради Безпеки, поки політична обстановка не зміниться так, що можна було здійснити їх арешт і не дозволити уникнути покарання.

Позиція, яку займають міжнародні трибунали, зокрема Трибунал щодо колишньої Югославії стосовно співпраці з державами, є врешті реалістичною і дає змогу поєднувати твердість принципів із гнучкістю в практичних діях.

Події влітку 1997 р. — арешт Славка Докмановича 27 червня і Мілана Ковачевича 10 липня — показали, що МКТЮ здатний проявити прагматичний підхід до встановлення співпраці з державами [6]. Ефективність часто вимагає конфіденційності, тому арешти тривалий час були невідомі громадськості. Вони здійснені за сприяння окремих західних країн, які підготували спецвідділи для операцій такого роду. виправдовуючи цю незвичайну процедуру, обвинувач Луїза Арбур довела, що дана спецоперація здійснена з метою забезпечення ефективності. Слід зауважити, що стаття 53В Правил процедури і доказування передбачає, що обвинувальний акт може не доводитися до відома громадськості доти, доки його не вручать обвинуваченій особі; що правда, невідомо, чи

була така можливість використана. Ці арешти, зроблені спеціально підготовленими й екіпірованими людьми, нагадують викрадення Ейхмана [7] ізраїльськими спецслужбами в Аргентині й змушують мислити про те, чи виправдує мета засіб. Такі дії сприяють тому, щоб процес відбувся, позаяк забезпечують присутність обвинувачених у Гаазі. Але використання подібної процедури виправдано тільки в тому випадку, якщо Трибунал упевнений, що держави співпрацюватимуть із ним. В іншому випадку він позбавляє себе можливості застосовувати статтю 61 Правил процедури і доказування: піклуючись про ефективність, він може відстрочити покарання обвинувачених.

Слід зауважити, що у справі про Вуковарську лікарню Трибунал оприлюднив обвинувальний акт і використав процедуру, передбачену статтею 61, щодо трьох обвинувачених і водночас зайняв позицію нерозголошення щодо Докмановича. Друга операція проводилася за сприяння сил НАТО і Сил зі стабілізації [8]: в результаті один з обвинувачених загинув, а другий був схоплений. Вона не повинна залишатися одиначною, інакше її можна розглядати як алібі, яке вводить в оману громадську думку і дозволяє іншим військовим злочинцям із тих, на кому лежить основна відповідальність, уникнути переслідування і жити спокійно.

Винесені численні рішення, особливо рішення Трибуналу щодо колишньої Югославії, дали змогу міжнародним інстанціям розвинути прогресивну й конструктивну судову практику в галузі міжнародного кримінального права. Ця практика стосується не тільки різних питань, пов'язаних із процедурою і юрисдикцією, а й надзвичайно важливих, принципових проблем. Зупинимося на деяких з них, які мають особливе значення для належного застосування відповідних процесуальних норм.

Питання про повагу права на захист і на справедливий судовий розгляд було в центрі численних дебатів, йому приділялася особлива увага при розробці статутів обох трибуналів. У статті 21 Статуту Трибуналу щодо колишньої Югославії і в статті 20 Статуту трибуналу по Руанді передбачаються ті ж гарантії, які обумовлені в статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [9].

На особливу увагу заслуговують два питання: заочний розгляд справи та анонімні свідки. Заочний розгляд справи ми розглядали, говорячи про пошуки шляхів, що дозволяють домогтися ефективності міжнародних трибуналів, але робили це з точки зору справедливості судового розгляду. Як ми бачили, від процедури

заочного розгляду справ відмовилися з метою дотримання принципу справедливості, проте Комітет з прав людини вважав, що за певних умов ця процедура не суперечить положенням Пакту [10, с. 13-14].

Досить непросто і питання використання анонімних свідчень [11]. Стаття 22 Статуту Трибуналу щодо колишньої Югославії та стаття 21 Статуту трибуналу по Руанді, яка присвячена захисту потерпілих і свідків, передбачає «проведення закритих розглядів і збереження в таємниці особи потерпілого», а в статтях 69 і 75 Правил процедури і доказування уточнюється порядок надання цього захисту, в тому числі нерозголошення особи потерпілого або свідка. Ці заходи необхідні, позаяк свідки, які часто є жертвами, давши свідчення в суді, можуть опинитися у великій небезпеці, коли повернуться на батьківщину. Такі заходи щодо захисту свідків приймав Трибунал щодо колишньої Югославії (рішення від 10 серпня 1995 р.) при розгляді справи Тадіча, коли намагався врівноважити інтереси обвинуваченого та інтереси свідків. Він висунув п'ять досить жорстких умов, що дало змогу зберігати в таємниці особистість свідків.

Важливим внеском міжнародних трибуналів у судову практику стало стирання межі між внутрішніми та міжнародними конфліктами. Конфлікти в колишній Югославії і Руанді мають спільні ознаки, тому виявлення відмінностей між цими типами конфліктів було б довільним, хоча міжнародне гуманітарне право передбачає різні норми, застосовні до двох зазначених категорій ситуацій. Зазначене питання розглядалося під час обговорення юрисдикції, зокрема — під час слухання справи Тадіча (рішення Апеляційної комісії від 10 жовтня 1995 р.).

Коли приймалися статuti спеціальних трибуналів, представник у Раді Безпеки ООН зауважив, що виняткові ініціативи міжнародної кримінальної юстиції «можуть бути не кращим способом для того, щоб просувати послідовне, збалансоване та ефективне застосування міжнародного гуманітарного права» [12].

В той час, як для одного міжнародного судді стурбованість щодо фрагментації «виглядала перебільшеною» [13], для іншого судді це може бути прийнятним побічним продуктом посилення механізмів примусу до виконання міжнародного гуманітарного права. Голова Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії Фаусто Покар, який був суддею на процесі у справі Шаїновича, з цього питання зазначив: «Хоча єдність принципів міжнародного

права, зокрема принципів звичаєвого міжнародного права, важлива для правильної імплементації міжнародного кримінального права, проте вона не завжди може бути належним аргументом. Кримінальні справи, що поширилися у світі юрисдикції об'єднує міжнародне право в боротьбі проти звільнення від покарання за вчинення воєнних злочинів, злочинів проти людяності включаючи акти геноциду, що має більш важливе значення, ніж можлива побічна фрагментація деяких правових принципів» [14].

Спеціальні трибунали врешті перестануть існувати, проте ймовірно, що подібні тимчасові міжнародні органи створюватимуться, враховуючи нинішню ситуацію агресії Росії проти України й вчинення російською армією численних воєнних злочинів.

Міжнародне кримінальне правосуддя стає центром для здійснення міжнародного переслідування. В Україні відкриті понад 9000 проваджень щодо воєнних злочинів, вчинених військовими Російської Федерації. У списку підозрюваних «вищого рівня» – понад 600 прізвищ – «військові, політики, пропагандисти, всі ці патрушеви, медведєви, наришкіни» [15]. Притягти російське керівництво до суду цілком реально, хоч і непросто. Україна може спиратися на величезний досвід попередніх трибуналів, міжнародну підтримку та нові технічні можливості.

З огляду на досвід Нюрнберга, Югославії, Руанди, деяких спец трибуналів (по Сьєрра-Леоне), Міжнародного кримінального суду, для України можливі різні моделі здійснення правосуддя. Модель, застосована щодо колишньої Югославії та Руанди має політичні перешкоди. Для її створення потрібна згода Ради Безпеки ООН. У нашому випадку це неможливо, оскільки Росія, а можливо, і Китай, блокуватимуть це рішення.

Другий варіант – відтворення нюрнберзької моделі: укласти міжнародний договір про створення органу, який притягатиме до відповідальності винних у вчиненні воєнних злочинів в Україні. Ще один варіант – Міжнародний кримінальний суд (МКС). Він може визначати персональну відповідальність керівництва Росії за воєнні злочини, злочини проти людяності, геноцид. 28 лютого 2022 р. у МКС оголосили про початок розслідування. Але і тут є низка проблем та обмежень. Наприклад, МКС виключає процес *in absentia* (заочно) і вимагає присутності обвинуваченого під час розгляду справи. Але, як показує досвід інших процесів, це цілком реальна історія.

Отже, досвід двох спеціальних міжнародних кримінальних трибуналів (по колишній Югославії і по Руанді) виявився конструктивним у багатьох аспектах, незважаючи на труднощі й недоліки, властиві діяльності цих двох структур.

У багатьох рішеннях, прийнятих Міжнародним кримінальним трибуналом для колишньої Югославії та Руанди, позиції національних судів мали пряме застосування з метою встановлення та визначення порушень міжнародного звичаєвого права як підстави для кримінального переслідування осіб. Міжнародні кримінальні трибунали неодноразово вивчали практику національних судів, щоб встановити форму та спосіб застосування кримінального переслідування за злочини міжнародного характеру на національних правових системах.

Аналіз судової практики міжнародних трибуналів дає змогу говорити і про, те що Україна може використати цей досвід у процесі розслідування воєнних злочинів, вчинених РФ на її території. Проте, Україна не зможе використати абсолютні аналогії за цими трибуналами, оскільки кожна ситуація – має свою специфіку. Тому вони і є трибуналами *ad hoc*, тобто створені під кожен конкретну ситуацію.

1. «Війна і права людини». Дослідження Української Гельсінської спілки з прав людини / Гнатовський М.М., Кориневич А.О., Лисенко О.М.; за заг. ред. А.О. Кориневича, О.А. Мартиненка. Київ: КВІЦ, 2015. 42 с.

2. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015. 708с.

3. International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the former Yugoslavia since 1991, Rules of procedure and evidence. URL: https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/IT032Rev50_en.pdf.

4. Faïza Patel King, Anne-Marie La Rosa. The Jurisprudence of the Yugoslavia Tribunal: 1994–1996. *European Journal of International Law/Journal européen de droit international*. 1997. N 123. P. 123–179.

5. Ascensio H, Decaux E, Pellet A (sous la dir. de). *Droit international pénal*. Paris, 2000. P. 513-514.

6. Operacije specijalne . Sygn. DWSpec. 1/2011, Kraków 2011. Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Brief Chronology: 15.01.1996-15.01.1998, United Nations Peacekeeping. URL: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/untacs_e.htm [dostep: 9.04.2020].

7. Енциклопедія міжнародного права: У 3 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко, В.Н. Денисов (співголови) та ін., Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ: Академперіодика, 2014. Т. 1. С. 7.

8. Сили НАТО зі стабілізації у Боснії та Герцеговині. URL: <https://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>.

9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 19.10.1973. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

show/995_043#Text. **10.** Tavernier Paul. Le droit à un procès équitable dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. 1996, no 25, p. 3–22. **11.** Klip André. Witnesses before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. 1996. Vol. 67, p. 267–295; Monroe Leigh. The Yugoslav Tribunal: Use of Unnamed Witnesses against Accused. April 1996, Vol. 90. p. 235–238. **12.** Representative of Brazil, Provisional Verbatim Record, S/PV.3453, 8 November 1994, reprinted in Virginia Morris and Michael P. Scharf, An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for Rwanda, Vol. 2, Transnational Publishers, New York, 1998. P. 303. **13.** Simma Bruno. "Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner", *European Journal of International Law*. 2009. Vol. 20. No. 2. P. 289. **14.** Fausto Pocar. The International Proliferation of Criminal Jurisdictions Revisited: Uniting or Fragmenting International Law, in Holger P. Hestermeyer et al. (eds), Coexistence, Cooperation and Solidarity; *Libor Amicorum Rüdiger Wofrum*, Vol. 2, Martinus Nijhoff, The Hague, 2012, p. 1724. **15.** Венедиктова: Відкрито вже понад 9000 проваджень з воєнних злочинів. 01.05.2022, 16:59. URL: <https://news.liga.net/ua/politics/news/venediktova-otkryty-uje-bolee-9000-proizvodstv-po-voennym-prestupleniyam>.

References

1. «Viina i prava liudyny». Doslidzhennia Ukrainskoi Helsinskoi spilky z prav liudyny / M.M. Hnatovskiy, A.O. Korynevych, O.M. Lysenko; za zah. red. A.O. Korynevycha, O.A. Martynenka. Kyiv.: KVITs, 2015. 42 s. **2.** Ievropeiski ta mizhnarodni standarty u sferi sudochynstva, Kyiv, 2015. 708c. **3.** International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the former Yugoslavia since 1991, Rules of procedure and evidence. URL: https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Rules_procedure_evidence/IT032Rev50_en.pdf **4.** Faïza Patel King, Anne-Marie La Rosa. The Jurisprudence of the Yugoslavia Tribunal: 1994–1996. *European Journal of International Law / Journal européen de droit international*. 1997. P. 123–179. **5.** Ascensio H., Decaux E., Pellet A. (sous la dir. de). *Droit international pénal*. Paris. 2000. P. 513-514. **6.** Operacje specjalne . Sygn. DWSpec. 1/2011, Kraków 2011. Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Brief Chronology: 15.01.1996-15.01.1998, United Nations Peacekeeping. URL: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/untaes_e.htm [dostęp: 9.04.2020]. **7.** Entsyklopedia mizhnarodnoho prava: Ū 3 t. / redkol.: Yu.S. Shemshuchenko, V.N. Denysov (spivholovy) ta in., Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. Kyiv.: Akadempriodyka, 2014. T. 1. S.7. **8.** Syly NATO zi stabilizatsii u Bosnii ta Hertsehovyni. URL: <https://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm> **9.** Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 19.10.1973. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text **10.** Tavernier Paul. Le droit à un procès équitable dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 1996. № 25. P. 3–22. **11.** Klip André. Witnesses before the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. 1996. Vol. 67, p. 267–295; Monroe Leigh. The Yugoslav Tribunal: Use of Unnamed Witnesses against Accused. April

1996, Vol. 90. p. 235–238. **12.** Representative of Brazil, Provisional Verbatim Record, S/PV.3453, 8 November 1994, reprinted in Virginia Morris and Michael P. Scharf, *An Insider's Guide to the International Criminal Tribunal for Rwanda*, Vol. 2, Transnational Publishers, New York, 1998. P. 303. **13.** Simma Bruno. “Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner”, *European Journal of International Law*. 2009. Vol. 20. No. 2. P. 289. **14.** Fausto Pocar. “The International Proliferation of Criminal Jurisdictions Revisited: Uniting or Fragmenting International Law”, in Holger P. Hestermeyer et al. (eds), *Coexistence, Cooperation and Solidarity; Liber Amicorum Rüdiger Wofrum*, Vol. 2, Martinus Nijhoff, The Hague, 2012, p. 1724. **15.** Venediktova: Vidkryto vzhe ponad 9000 provadzhen z voiennykh zlochyniv. 01.05.2022, 16:59. URL: <https://news.liga.net/ua/politics/news/venediktova-otkryty-ujebolec-9000-proizvodstv-po-voennym-prestupleniyam>.

Kondro Mariia. Effectiveness of procedural rules for bringing persons to criminal responsibility for committing international crimes in the practice of international ad hoc tribunals.

A separate and very significant aspect of the establishment of international law is the creation and functioning of International Criminal Justice bodies.

On the basis of the statutes of military tribunals, courts were established, which, after the completion of trials, made important decisions and developed principles that received recognition from states, and then served to develop international law.

Ad hoc ad hoc tribunals, through their practice, have contributed to the introduction of new norms in international law and the adoption of practical measures to prevent and eliminate threats to peace and to stop the commission of serious international crimes. It is for this purpose that international judicial bodies were established, empowered to prosecute specific individuals who have committed international crimes. Thus, the purpose of this article is to assess the effectiveness of International Criminal Tribunals ad hoc in bringing to criminal responsibility and facilitating a number of non-legal purposes after mass atrocities.

Analysis of all positive and negative aspects of the work of ad hoc tribunals shows that their institution cannot be considered as an adequate solution to the problem of termination international crimes. Establishment at the international level of legal means to punish persons, guilty of committing acts related to the violation of international humanitarian law in some cases countries, for not taking similar measures against others, cannot but cause a sense of selective approach to the humanitarian and legal consequences of various armed conflicts. This approach can be used eliminate only through the functioning of the permanent criminal court.

Key words: International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, International Criminal Tribunal for Rwanda, procedural rules for the prosecution of persons for committing international crimes.

Держава
і право Випуск 92

Частина 2

ПОЛІТИЧНІ
НАУКИ

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 323.22

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-142

С. В. БАЛАН

ЕВОЛЮЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ДЕЗІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

На основі узагальнення українського досвіду нормативно-правового закріплення засад державної політики протидії дезінформації визначаються основні вади, що перешкоджають розробці й імплементації ефективної політики нейтралізації зовнішніх шкідливих інформаційних впливів, спрямованих на обмеження національного інформаційного суверенітету України. Прослідковано еволюцію підходів до концептуалізації поняття «інформаційна безпека» як складової національної безпеки та сформульовано проблеми, вирішення яких дозволить забезпечити інституціоналізацію державної політики протидії дезінформації та гарантуватиме необхідний рівень стійкості суспільства та держави до інформаційної агресії з боку сторонніх акторів.

Ключові слова: протидія дезінформації, інформаційна безпека, зовнішні інформаційні впливи, стратегічний наратив, національний інформаційний суверенітет.

Balan Sergii. Evolution of normative and legal principles of the state policy of combating disinformation in Ukraine

The article, based on the generalization of the Ukrainian experience of the normative and legal consolidation of the foundations of the state policy of combating disinformation, determines the main defects that prevent the development and implementation of an effective policy of neutralizing external

harmful informational influences aimed at limiting the national informational sovereignty of Ukraine. It traces the evolution of approaches to the conceptualization of the concept of "information security" as a component of national security, and formulates problems, which, when solved, will allow to ensure the institutionalization of the state policy of combating disinformation and guarantee the necessary level of social and state resilience to informational aggression by outside actors.

Key words: *countering disinformation, information security, external information influences, strategic narrative, national information sovereignty.*

За час, що минув з початку російської агресії в Україні, термін «дезінформація» впевнено закріпився не лише в офіційному слововжитку, а й на рівні побутового спілкування українських громадян. Дезінформація, як і боротьба з нею, стала буденним явищем та фактором, на який потрібно постійно зважати при отриманні або передачі будь-якої інформації незалежно від джерела її походження, щоб не стати елементом добре спланованої інформаційної атаки.

Політичні принципи, цілі, гасла, елементи передвиборчих програм та уявлення про політику, які визначають світогляд та *modus operandi* індивідуальних та колективних політичних акторів, зрештою знаходять своє відображення у писаних джерелах права – нормативно-правових актах різного ієрархічного рівня та сфери регулювання суспільно-політичних відносин.

Дослідженням інструментів забезпечення інформаційної безпеки України займалися, зокрема, В. Горбатенко, Н. Грицяк, В. Гурковський, І. Кресіна, В. Марков, В. Остроухов, Г. Почепцов, О. Радченко, Ю. Рубан, В. Степанов, О. Стойко, О. Тихомиров та ін. До предмета аналізу згаданих дослідників входять поняття «інформаційна безпека», «інформаційне суспільство», «інформаційна війна», «інформаційна політика» тощо. Однак можна констатувати, що тема формування стійкості держави до зовнішніх інформаційних впливів далеко не вичерпана і потребує подальших теоретичних досліджень та формулювання практично орієнтованих висновків та узагальнень.

Метою даної статті є узагальнення вітчизняного політико-правового досвіду формування державної інформаційної політики в частині протидії дезінформації. До завдань статті належать: аналіз бази керівних нормативно-правових актів, що визначають засади

державної політики протидії дезінформації; виявлення основних вад, які перешкодили формуванню ефективної моделі протидії зовнішнім інформаційним впливам в Україні; систематизація понятійного апарату та основних засобів, які закріплювалися в державних стратегічних документах для захисту національного інформаційного суверенітету.

Відповідно до положень статті 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. А стаття 34 проголошує, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Водночас здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки. Тож згідно з конституцією свобода слова в Україні не є абсолютною, а на цілком законних підставах може бути обмеженою. Відповідно конфлікт між свободою слова і протидією дезінформації є неunikним. І про це свідчить, зокрема, досвід ЄС, який після повномасштабного вторгнення військ РФ в Україну, застосував режим санкцій до російського медіахолдингу «Russia Today» та інформаційної агенції «Спутнік» [1], що стало підставою для звинувачень у порушенні інститутами ЄС основоположних демократичних принципів та громадянських свобод з боку прихильників ліберальної ідеології [2].

Одним з найважливіших документів, що регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони й захисту інформації є Закон України «Про інформацію», ухвалений ще у 1992 році.

Основна увага органів державної влади у 90-х роках була прикута до питання свободи слова. Та й тут, на думку учасників парламентських слухань, які відбулися у квітні 1997 року, досягнення були малопомітні. Законодавча база тривалий час залишалася недостатньою, суперечливою і вимагала подальшого вдосконалення.

Робота над розробкою і ухваленням нормативно-правових актів, що регулюють порядок забезпечення національної безпеки, була досить повільною. Достатньо згадати, що Закон України «Про

основи національної безпеки» був ухвалений лише у 2003 році. В ньому на законодавчому рівні вперше було закріплено термін «національна безпека», який визначався як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам» у низці сфер, зокрема «забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки» [3]. Згідно із законом об'єктом національної безпеки поряд з конституційними правами і свободами людини і громадянина проголошувалося інформаційне середовище. Стаття 8 Закону містила перелік напрямів державної політики з питань національної безпеки в інформаційній сфері, до яких було, зокрема, віднесено забезпечення інформаційного суверенітету України та вжиття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору та протидії монополізації інформаційної сфери України.

У січні 2007 року було прийнято Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», однією зі стратегічних цілей якого є «покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ». Закон передбачає, що національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні ґрунтується на засадах забезпечення інформаційної безпеки. Остання, в свою чергу, визначається як «стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається нанесення шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації» [4]. Враховуючи нинішні реалії, очевидно, що закріплене в Законі визначення «інформаційна безпека», як і згадані загрози, зокрема «негативний інформаційний вплив», мають досить високий рівень абстрактності.

У липні 2009 року Президент України затвердив Доктрину інформаційної безпеки України на виконання рішення РНБОУ від 21 березня 2008 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України». Доктрина стала першим документом нормативно-правового характеру в незалежній Україні,

в якому об'єктом регулювання виступала інформаційна безпека як складова національної безпеки. Навіть попри те, що доктрина за своєю суттю є актом, в якому містяться норми-цінності і норми-принципи, на підставі яких у подальшому мають ухвалюватися документи нижчого рівня, що визначають цілі, зміст та критерії оцінки державних політик, затвердження такого указу Президентом стало кроком вперед на шляху формування комплексної державної інформаційної політики.

У Доктрині в редакції 2009 року зафіксовано, що інформаційний простір стає ареною протистояння національних інтересів держав. У цьому просторі держави мають можливість завдавати шкоди безпеці одна одній без застосування воєнної сили за допомогою негативних інформаційних впливів [5]. У документі зазначалося, що інформаційна складова стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки, а інформаційні простір, ресурси, інфраструктура й технології впливають на темпи розвитку держави. Слушною є згадка про те, що інформаційна безпека має подвійну природу. З одного боку, вона є самостійною сферою національної безпеки, а з іншого – іманентною іншим сферам, наприклад, економічній, енергетичній, продовольчій тощо.

У червні 2012 року указом Президента оновлено редакцію Стратегії національної безпеки України. Нова стратегія віднесла питання інформаційної безпеки до ключових завдань політики національної безпеки у внутрішній сфері, зокрема: стимулювання впровадження новітніх інформаційних технологій і виробництва конкурентоспроможного національного інформаційного продукту; забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем державного рівня; гармонізація технічних стандартів із відповідними стандартами держав – членів ЄС; створення національної системи кібербезпеки.

На зміну згаданій Стратегії у травні 2015 року Президент України своїм указом затвердив нову Стратегію національної безпеки України, реалізувати яку планувалося до 2020 року. Документом було актуалізовано перелік загроз національній безпеці України крізь призму російської збройної агресії в Криму і на сході держави. Російська загроза, роль і небезпека якої тривалий час применшувалася або замовчувалася, перейшла з категорії «потенційна» у «реальна». У зв'язку з цим Президент наголосив на необхідності

створення нової системи забезпечення національної безпеки України. Однією з основних цілей Стратегії визначено мінімізацію загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності України [6].

Цілком закономірно, що першими серед загроз національній безпеці України згадуються агресивні дії Росії, які проявляються, зокрема, у формі інформаційно-психологічної війни, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу. Окремо у Стратегії виділяються загрози інформаційній безпеці: ведення інформаційної війни проти України та відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства. Проте у Стратегії відсутнє визначення поняття «інформаційна війна», відтак його трактування органами державної влади має довільний характер.

Варто звернути увагу на позитивний момент: питання забезпечення кібербезпеки і безпеки інформаційних ресурсів винесено в законі окремим підпунктом, що свідчить про усвідомлення необхідності розділення інформації як комунікації та інформації як набору даних, і відповідно необхідності застосувати різні механізми захисту інформації в обох проявах.

У лютому 2017 року Президент України своїм указом ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України», яка також ухвалювалася у відповідь на російську воєнну агресію в Україні. В ній стверджувалося, що розпочата Росією проти України гібридна війна із застосуванням, зокрема, інформаційних технологій впливу на свідомість громадян зробила інформаційну сферу основним майданчиком протистояння. Доктрина впровадила в офіційний обіг низку нових термінів, як-от: «стратегічні комунікації», «урядові комунікації», «кризові комунікації», «стратегічний наратив» тощо.

У червні 2018 року було прийнято Закон України «Про національну безпеку України», в якому було дано дещо скорочене, порівняно з попереднім, визначення національної безпеки як захищеності державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [7].

Нову редакцію Стратегії національної безпеки України своїм указом затвердив Президент України В. Зеленський 14 вересня 2020 року. Вона базується на засадах стримування (унеможливлення збройної агресії проти України через розвиток секторів оборони і безпеки), стійкості (адаптації до змін безпекового середовища та мінімізації зовнішніх і внутрішніх вразливостей), взаємодії (розвитку стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, прагматичне співробітництво з усіма іншими на основі національних інтересів України) [8].

Загалом слід відзначити, що Стратегія національної безпеки України в редакції 2020 року досить повно відображає комплекс ризиків і загроз національному суверенітету та містить адекватний перелік цілей державних політик та напрямів зовнішньо- і внутрішньополітичного спектра на виконання Стратегії. Позитивом цієї Стратегії є також те, що у ній міститься закритий перелік документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації.

15 жовтня 2021 року Президент України ввів в дію рішення РНБО «Про Стратегію інформаційної безпеки України». Метою Стратегії є посилення спроможностей держави у забезпеченні інформаційної безпеки її інформаційного простору, підтримки інформаційними засобами та заходами соціальної та політичної стабільності, оборони держави, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності України, демократичного конституційного ладу, забезпечення прав та свобод кожного громадянина [9].

Значна частина цілей, що містяться у Стратегії, повністю або в дещо трансформованому вигляді перемістилася з Доктрини 2017 року. Зміст та юридична мова Стратегії інформаційної безпеки України в редакції 2021 року мають ознаки подібності з аналогічними елементами Доктрини інформаційної безпеки 2017 року.

16 лютого 2022 року Президент України ухвалив ще один програмно-політичний керівний документ у сфері національної безпеки – Стратегію забезпечення державної безпеки [10]. В ній дається визначення інформаційної безпеки як стану захищеності національних інтересів людини, суспільства і держави в інформаційній сфері, за якого унеможливлено завдання шкоди через: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; витік державної таємниці та

службової інформації; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації, у тому числі шляхом проведення іноземними спецслужбами, окремими організаціями, групами, особами спеціальних інформаційних операцій та деструктивних інформаційних впливів, а також забезпечується своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам та національній безпеці України.

Можемо зробити висновок, що від моменту здобуття незалежності державна інформаційна політика в Україні формувалася, виходячи з необхідності першочергового гарантування свободи слова, і меншою мірою орієнтувалася на ризики для інформаційної безпеки громадян, суспільства та держави. Попри постійне існування загроз національній безпеці України, зокрема інформаційних, з боку Російської Федерації від самого моменту розпаду СРСР та проголошення незалежності України для нормативно-правової концептуалізації поняття «національна безпека» знадобилося понад десять років. І майже чверть століття – для внесення до переліку загроз інформаційно-психологічної війни та дезінформації.

На рівні нормативно-правової концептуалізації термін «інформаційна безпека» почав активно наповнюватися змістом лише з початком російської агресії у 2014 році. Термін «дезінформація» взагалі офіційно на нормативному рівні з'явився лише в Стратегії інформаційної безпеки 2021 року, але не отримав офіційного визначення. Більше того, ототожнення у тексті згаданої Стратегії терміна «дезінформація» і поняття неправдивої інформації суттєво розмиває його первинний зміст. Ігнорування умислу при аналізі дезінформації позбавляє цей термін кваліфікуючої ознаки, на підставі якої вона класифікується, наприклад, у ЄС і Великій Британії. Адже очевидно, що не вся неправдива інформація є власне дезінформацією і потребує посиленних заходів реагування. Як наслідок, втрачається можливість уніфікувати українське законодавство з європейським і застосовувати вироблені на Заході протоколи реагування та протидії дезінформації. Така недалекоглядність не сприяє пошуку ефективних механізмів протидії зовнішньому деструктивному впливу.

Як видно з хронології появи нормативно-правових актів у сфері інформаційної безпеки, питанням формування інформаційної політики та розробці системи протидії дезінформації приділялося недостатньо уваги аж до останнього часу. Проте навіть попри відсутність поспіху щодо концептуалізації складових державної політики у цій сфері нормативно-правова база у галузі є масивною. Як зазначалося в посланні Президента до парламенту, лише законів України, які регулюють суспільні інформаційні відносини, нараховувалося на той момент понад 260 [11]. Показовою для оцінки ефективності зусиль держави також є кількість та номенклатура досліджених документів, що може свідчити про брак системності, комплексності та дотримання ієрархії під час ухвалення нормативно-правових актів.

Попри таку кількість прийнятих за роки незалежності нормативно-правових актів інформаційна сфера й досі залишається позбавленою цілісної системи регулювання, побудованою за єдиною логікою формування та з чітко встановленою взаємною підпорядкованістю різних видів документів.

За такої кількості актів галузевого законодавства постає необхідність їх повноцінної систематизації, в процесі якої має бути максимально скорочена кількість джерел права і окремих норм, які втратили свою актуальність. Як зазначає А. Баровська, необхідність такого підходу викликана: по-перше, ієрархічною моделлю законодавства, що закріплена в Конституції, по-друге, етапністю управлінського процесу з формування та реалізації державних політик, що передбачає низку послідовних дій, по-третє, засадничим принципом функціонування демократичної держави, що визначає послідовність регулювання суспільних відносин (національні цінності – національні інтереси – національні цілі) й обумовлює необхідність ухвалення стратегічних і концептуальних політичних документів; по-четверте, вимогою щодо узгодження змісту державних політик та планованих результатів із національними цінностями [12].

Той факт, що сам термін «дезінформація» був уперше вжитий в документі рівня указу Президента лише в 2021 році, та без відповідного визначення, свідчить про те, що Україна все ще перебуває на початковому етапі формування підходів до управління інформаційною безпекою та протидії дезінформації і має докласти чималих зусиль з напрацювання нормативно-правової бази у цій сфері.

1. NOTE: The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik. European Audiovisual Observatory. Strasbourg, 2022. URL: <https://rm.coe.int/note-rt-sputnik/1680a5dd5d>. 2. Voorhoof D. EU silences Russian state media: a step in the wrong direction. URL: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/eu-silences-russian-state-media-a-step-in-the-wrong-direction/>. 3. Про основи національної безпеки України: Закон України (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. С. 351. 4. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#top>. 5. Доктрина інформаційної безпеки України (втратила чинність), затверджена Указом Президента України від 8 липня 2009 року №514/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514/2009#top>. 6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України №287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>. 7. Про національну безпеку України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>. 8. Стратегія національної безпеки України «БЕЗПЕКА ЛЮДИНИ – БЕЗПЕКА КРАЇНИ», затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>. 9. Стратегія інформаційної безпеки, затверджена Указом Президента України №685/2021 від 15 жовтня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n7>. 10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 грудня 2021 року «Про Стратегію забезпечення державної безпеки: Указ Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text>. 11. Експертна доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу «Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації». С. 67. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2010-12/ukr.pdf>. 12. Баровська А.В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери). Київ: НІСД, 2011. С. 33. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-12/keryv_dok-305a5.pdf.

References

1. NOTE: The implementation of EU sanctions against RT and Sputnik. European Audiovisual Observatory. Strasbourg, 2022. URL: <https://rm.coe.int/note-rt-sputnik/1680a5dd5d>. 2. Voorhoof D. EU silences Russian state media: a step in the wrong direction. URL: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/publications/eu-silences-russian-state-media-a-step-in-the-wrong-direction/>. 3. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy*. 2003. № 39. С. 351. 4. Pro Osnovni zasady rozvytku informatsiynogo suspilstva v Ukrainy na 2007-2015 roky: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/537-16#top>. 5. Doktryna informatsiinoi bezpeky Ukrainy, zatverdzhena Ukazom Prezidenta Ukrainy vid

8 lypnia 2009 roku № 514/2009 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514/2009#top>. **6.** Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony vid 6 travnia 2015 roku «Pro Strategiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>. **7.** Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>. **8.** Strategiiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy «Bezpeka liudyny – bezpeka krainy», zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 14 veresnuia 2020 roku № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>. **9.** Strategiiia informatsiinoi bezpeky, zatverdzhena Ukazom Prezydenta Ukrainy №685/2021 vid 15 zhovtnia 2021 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n7>. **10.** Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony vid 30 grudnia 2021 roku «Pro Strategiiu zabezpechennia derzhavnoi bezpeky» Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 16 liutogo 2022 roku № 56/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#Text>. **11.** Ekspertna dopovid Natsionalnogo institute strategichnyh doslidzhen do Poslannia Prezydenta Ukrainy V.Yanukovycha do Ukrainського narodu «Ukraina XXI stolittia. Strategiiia reform i suspilnoi konsolidatsii». – S. 67. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2010-12/ukr.pdf>. **12.** Barovska A.V. Optyimizatsiia struktury kerivnyh dokumentiv derzhavnoi polityky (na prykladi informatsiinoi sfery). Kyiv: NISD, 2011. S. 33. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-12/keryv_dok-305a5.pdf.

Balan Sergii. Evolution of normative and legal principles of the state policy of combating disinformation in Ukraine

The article, based on the generalization of the Ukrainian experience of the normative and legal consolidation of the foundations of the state policy of combating disinformation, determines the main defects that prevent the development and implementation of an effective policy of neutralizing external harmful informational influences aimed at limiting the national informational sovereignty of Ukraine. It traces the evolution of approaches to the conceptualization of the concept of “information security” as a component of national security, and formulates problems, which, when solved, will allow to ensure the institutionalization of the state policy of combating disinformation and guarantee the necessary level of social and state resilience to informational aggression by outside actors.

The publication describes the place that information security occupies in the system of views, goals and values of the top state leadership of Ukraine, responsible for the formation and implementation of state policies in the field of national security. It raises the issue of selection of the conceptual approaches to ensuring national security considering the cultural and historical context in which society and the state exist. It also establishes a connection between the level of regulation of the conceptual foundations of state policy in the field of countering disinformation and the effectiveness of the respective state policies.

The author describes a dilemma between freedom of speech, as one of the key principles of modern democratic society, and public security, as a basic element of the system of human needs. In addition, attention is focused on the dual nature of the concept of information security: on the one hand, as an independent component of national security, and on the other – as an integral element of sectoral policies (e. g., energy, economic, food, etc.).

Key words: countering disinformation, information security, external information influences, strategic narrative, national information sovereignty.

В. П. ГОРБАТЕНКО
Л. О. КОЧУБЕЙ

ДО ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛІТИКО-ВЛАДНОЇ ЕЛІТИ В УКРАЇНІ

Досліджуються проблеми трансформації політико-владної еліти в Україні в тісному зв'язку із соціальною реструктуризацією суспільства в умовах воєнного часу. У цьому контексті запропоновано обґрунтування основних напрямів удосконалення діяльності української політико-владної еліти. Йдеться про наступні напрями модернізації процесів формування і діяльності правлячої верстви: забезпечення легітимного відтворення і спадкоємності діяльності політико-владної верхівки; рекрутування політичних лідерів на демократичній основі з урахуванням європейського досвіду; подолання корупції у вищих ешелонах влади і на всіх рівнях соціального управління; формування політико-владними засобами нових демократичних цінностей; усвідомлення представниками влади загальнонаціональних інтересів; утвердження інноваційного розвитку як світової тенденції і національного проєкту.

Ключові слова: політико-владна еліта, політичне лідерство, політична трансформація, легітимність влади, політична компетентність, політична корупція, демократичні цінності, загальнонаціональні інтереси, інноваційний розвиток.

Horbatenko Volodymyr, Kochubey Larisa. To the problem of transformation of the political and power elite in Ukraine

The problems of the transformation of the political and power elite in Ukraine are studied in close connection with the social restructuring of society in wartime conditions. In this context, the justification of the main areas of improvement of the activity of the Ukrainian political and power elite is proposed. It is about the following directions of modernization of the processes of formation and activity of the ruling class: ensuring the legitimate reproduction and continuity of the activities of the political and power elite; recruitment of

© ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-2400-954X; e-mail: stateandlaw@ukr.net

© КОЧУБЕЙ Лариса Олександрівна, доктор політичних наук, професор Київського національного університету культури і мистецтв, ORCID: 0000-0002-8113-9068; e-mail: larisa.kochubey@ukr.net

political leaders on a democratic basis, taking into account European experience; overcoming corruption in the highest echelons of power and at all levels of social management; formation of new democratic values by political and power means; awareness of national interests by government officials; approval of innovative development as a global trend and a national project.

Key words: *political and power elite, political leadership, political transformation, legitimacy of power, political competence, political corruption, democratic values, national interests, innovative development.*

Процес формування і періодичної зміни політичних еліт у системі забезпечення державної влади має широкі об'єктивні засади. Кожна історична епоха потребує, а відтак і народжує людей, наділених здібностями і прагненням управляти державою, контролювати і розвивати життєдіяльність суспільства. Водночас кожному етапові суспільного розвитку, кожній соціальній групі, політичній системі й політичному режимові властиві свої методи формування й рекрутування правлячої еліти. За умов тоталітаризму й авторитаризму еліти і лідерів у їх сучасному загальнодемократичному розумінні не буває. Натомість є диктатори, номенклатура і бюрократія, які прориваються до влади не за законами політичної конкуренції, а за принципом “відсіву” незгідних, використовуючи монополію на силові структури, економічні ресурси, інститути і механізми державного управління, засоби масової інформації. Відсутність справжньої еліти, здатної до ефективного управління в умовах демократичного розвитку в Україні, пов'язана з тривалим ослабленням організму української нації. Послідовне приниження і знищення еліт, ізоляція Радянського Союзу від цивілізованого світу, девальвація національної свідомості та ідентичності населення союзних республік значною мірою вплинули на процес трансформації політико-владної еліти України після здобуття нею в 1991 році державної незалежності. Відповідно цей процес можна позначити політологічним поняттям «елітократія», що включає: орієнтацію на особистісні, групові, кланові інтереси правлячих сил; невиконання правлячою верствою своїх функцій; порушення основоположних демократичних принципів – справедливості, рівності, свободи. Відповідно існує нагальна потреба “знайти визначальні фактори і пояснення механізмів дій груп еліти в умовах докорінних соціальних змін як з точки зору глобалізації світу, так і з точки зору регіональної взаємодії на трьох рівнях: всесвітньо-історично-

му, соціально-структурному та індивідуальному” [1]. Виходячи з цього, спробуємо окреслити найважливіші проблеми, вирішення яких зможе прискорити процес оновлення політико-владної еліти в Україні, здатної подолати зовнішнього ворога, й забезпечити повенну відбудову країни.

Дослідження проблем, пов'язаних із трансформацією політико-владної еліти України має місце у працях таких українських учених, як Р. Аксельрод, В. Бебик, Л. Бевзенко, С. Вовканич, М. Головатий, О. Дащаківська, І. Дмитренко, В. Журавський, Г. Зеленько, А. Коваленко, М. Козловець, В. Корнієнко, Л. Кочубей, В. Кравченко, І. Кресіна, О. Кукуруз, О. Кучеренко, І. Кушнар'ов, Б. Кухта, С. Макеєв, Л. Мандзій, М. Михальченко, А. Пахарєв, М. Пірен, Ф. Рудич, С. Рябов, В. Скуратівський, В. Танчер, Н. Теплоухова, С. Троян, О. Чальцева, М. Шульга та ін. Водночас проблеми, пов'язані з трансформацією правлячої еліти в Україні, постійно присутні в науковому дискурсі, оскільки вони модифікуються і постійно змінюють свою сутність. У цьому контексті метою пропонованої статті є визначення та обґрунтування основних напрямів удосконалення діяльності української політико-владної еліти. До завдань даного дослідження віднесено осмислення наступних напрямів модернізації формування і діяльності правлячої верхівки: забезпечення легітимного відтворення і спадкоємності діяльності політико-владної верхівки; рекрутування політичних лідерів на демократичній основі з урахуванням європейського досвіду; подолання корупції у вищих ешелонах влади і на всіх рівнях соціального управління; формування політико-владними засобами нових демократичних цінностей; усвідомлення представниками влади загальнонаціональних інтересів; утвердження інноваційного розвитку як світової тенденції і національного проекту.

Забезпечення легітимного відтворення і спадкоємності діяльності політико-владної верхівки. Криза легітимності еліти в часи перехідного суспільно-політичного розвитку – явище об'єктивне. Соціально небезпечний розрив між владою і народом в Україні пов'язаний з відсутністю національної згоди з приводу співвідношення зарплат і пенсій, рівня й механізму державного утримання високопосадовців, критеріїв політичної відповідальності. Останнє стосується і Президента, і парламентської більшості. Адже політична відповідальність передбачає моральний осуд із

боку суспільства, втрату довіри населенням до представників істеблішменту, можливість застосування акцій громадянської непокори. Все це необхідно забезпечити відповідними механізмами: відкликання політиків, які дискредитували себе перед виборцями; автоматичної відставки; заборони обіймати державні посади на певний період або й назавжди. В іншому випадку втрата легітимності загрожує стати перманентною ознакою державно-політичного розвитку. Відновлення втраченої легітимності владної верхівки передбачає: “1) досягнення ціннісного консенсусу щодо правил легітиматії влади на рівні еліти; 2) досягнення аналогічного консенсусу на рівні широких мас; 3) забезпечення національного консенсусу між верхами і низами щодо нових правил легітиматії політичної влади. У результаті досягнення мінімального національного консенсусу відновлюються горизонтальна і вертикальна складові легітимності, створюються умови для зростання віри у справедливість встановлених правил і довіри до інститутів влади, створених відповідно з прийнятими правилами і сформульованими на їх основі законами” [2].

Одним із найважливіших орієнтирів у діяльності держави, пов'язаній з утвердженням європейських демократичних стандартів легітиматії влади, вважається необхідність підвищення рівня конкуренції у сфері державотворчої діяльності. Відсутність достатнього рівня конкуренції у політико-владних структурах України дозволяє клановим утворенням керувати державою за допомогою волюнтаристських методів. З огляду на це особливої ваги набуває потреба розвитку конкуренції у середовищі державних службовців, що передбачає: їх рекрутування на основі професіоналізму, а не за принципом протекціонізму; залежність службової кар'єри від особистих якостей співробітників; адекватну оплату праці державного службовця. Нездатність впроваджувати означені механізми тягне за собою втрату легітимності правлячої еліти, загрожує підривом віри народу в можливість демократичного правління, зумовлює небезпечну кризу в цій сфері. Для подолання кризи легітимності пріоритетними слід вважати наступні напрями.

По-перше, необхідне створення ефективних стосунків із найбільш активними у політичному сенсі соціальними групами, визначення й культивування соціального суб'єкта модернізації, яким в Україні може виступати інтелігенція. Відповідно є потреба у під-

вищенні з боку влади ступеня довіри до цієї категорії населення, всебічне сприяння формуванню інтелектуальної еліти суспільства. Слід забезпечити на державному рівні постійну увагу до настроїв в інтелектуальному та студентському середовищі. Влада не лише має постійно демонструвати, а й практично підтверджувати підтримку цих груп населення, шукати нові форми взаємодії з ними як з основним “актором”, провідною силою модернізаційного процесу.

По-друге, важливим завданням влади є залучення в умовах поступового вдосконалення реформ до числа їхніх суб’єктів і прихильників якомога більшої кількості консервативних елементів, здатних протистояти тиску екстремістських сил та форсуванню модернізації суспільства за будь-яку ціну. Цього можна досягти, зокрема, через збереження і розвиток найбільш впливових традиційних інститутів і груп, співвіднесення традиційних орієнтацій з наслідками демократизації на основі залучення таких важливих чинників, як патріотизм, піклування про державу, національна ідея тощо.

По-третє, слід докласти консолідованих зусиль для подолання непрофесіоналізму і корумпованості бюрократів, утвердження максимальної позитивно-твірної реалізації представниками влади своєї політичної волі. Необхідно намагатися в процесі реформування суспільства не піддаватися ейфорії тріумфального сприйняття владою власного панування після перемоги на виборах, розуміння недовговічності мандату довіри та здатності більшості населення поступово набувати в перехідних умовах навичок виступати основним джерелом політичної влади. А це означає не що інше, як забезпечення всіма доступними засобами спадкоємності у діяльності правлячої верстви та цивілізованої передачі влади тим силам, які отримали мандат довіри населення під час виборів.

Рекрутування політичних лідерів на демократичній основі з урахуванням європейського досвіду. Підвищений інтерес до цієї проблеми пов’язаний з тим, що в Україні спостерігається тенденція появи “політичних особистостей нової генерації, які формуються і з’являються на політичному олімпі в інших соціально-політичних умовах і намагаються віддзеркалювати прагнення і надії досить помітної частини сучасного суспільства” [3]. Аналізуючи існуючі в різних теоріях типи політичного лідерства, різницю в їх харак-

теристиці, слід порушити питання про критерії оцінки провідника: як вирізнити його із строкатої юрби політичних діячів різних рівнів і рангів? Більшість сучасних дослідників зосереджується на трьох критеріях: наявність власної, зрозумілої для всіх політичної програми, яка відповідає інтересам більшості суспільства; особистісні якості (воля, цілеспрямованість, наполегливість), глибокі знання, що дають лідерів змозгу реалізувати свою програму; популярність, здатність завоювати настрої мас, уміння створити ефективну систему політичного керівництва. Ці критерії є визначальними для формулювання функцій політичного лідера, на які слід спиратися, прогнозуючи результати його діяльності.

Найважливішими функціями політичного лідера є: інтеграція суспільства, громадян довкола спільних завдань і цінностей; пошук і прийняття оптимальних політичних рішень; захист мас від беззаконня, самоуправства бюрократії, підтримання громадського порядку; налагодження системи постійного зв'язку з масами, запобігання відчуженню громадян від політичного керівництва; ініціювання оновлення, генерування оптимізму й соціальної енергії, мобілізація мас на реалізацію політичних цілей; легітимація суспільно-політичного устрою.

Діяльність політичних лідерів має утверджувати істину, яка полягає в тому, що політика не повинна розглядатися як загальнодоступна справа, її найстрашніший ворог – некомпетентність, особливо войовнича. Тим більше, що у вітчизняних реаліях ця проблема має історичне коріння внаслідок того, що Україна “азнавала доволі швидких змін однієї владної еліти на іншу, яка, на жаль, доволі часто була представлена політично невідповідальними, некомпетентними представниками” [4]. Політичний лідер будь-якого рангу завжди мусить пам'ятати, заради чого і кого він прийшов у політику. Тільки за цієї умови він залишиться на висоті свого покликання. Як засвідчує світовий досвід, досягнення суспільного блага забезпечується через підвищення ефективності державного управління. Криза, в якій опиняються ті чи інші держави, є насамперед кризою управління людей і управлінських підрозділів. Причому в перехідні періоди розвитку суспільства різко зростає ціна помилкових і неефективних рішень політичних лідерів.

Українським лідерам, враховуючи специфіку перехідного періоду розвитку нашої країни, варто орієнтуватися на таку систе-

му критеріїв ефективності державного управління: динаміка продуктивності суспільної праці; кількість державних службовців, структура організації управління та організаційно-психологічний клімат в управлінській системі; ступінь розвиненості інформаційних структур; ієрархічні відносини й характер взаємодії членів управлінської системи; індивідуальні характеристики керівництва, рівень спеціальної підготовки та інтелектуального рівня управлінських кадрів; мобільність у системі прийняття державно-політичних рішень; мотиваційна спрямованість діяльності в системі державного управління.

На пострадянському просторі набув розвитку примітивний різновид політичного лідерства, прямо чи опосередковано орієнтований на завоювання популярності переважно за допомогою гучних, демагогічних гасел, нічим не підкріплених обіцянок. Негативною тенденцією є використання лідерами популізму як способу відходу від вирішення об'єктивних інтересів і соціальних потреб населення. Це, зокрема, виявляється у правотворчій діяльності, коли розробка і прийняття законів спрямовуються не на впорядкування суспільних відносин, а на підвищення політичного рейтингу посадових осіб або тих, хто прагне завоювати владу будь-яким способом. Така політика неперспективна і з часом її справжня сутність стає зрозумілою людям, що означає політичну смерть для лідера, який її здійснював. Антитезою популістським діям є відстоювання власного переконання, якщо воно справді сприяє розвитку країни.

На політика завжди чекає небезпека абсолютної і часто невинуватої ідентифікації своїх уявлень та потреб з інтересами мас. Кожному лідеру варто пам'ятати, що в політиці існує широкий спектр соціальних інтересів, які постійно зіштовхуються, протиставляються й узгоджуються. Причому це змагання не абстрактних ідеалів, які нерідко продукуються „згори», а цілком реальних інтересів конкретних людей та суспільних груп. На шляху будь-якого політичного лідера неодмінно зустрічаються не лише доброзичливі люди, а й ті, хто намагається чутками, наклепами, розповсюдженням анекдотів тощо дискредитувати його особу і практичну діяльність. У масовій свідомості лідер постає в якості своєрідного зразка життєвої стійкості. Враховуючи соціальну природу такого розуміння лідерства, політичний керманіч мусить не звертати уваги на дрібниці й у переважній більшості випадків не реагува-

ти на провокативні випадки. Слід не забувати, що діяльність лідера неодмінно супроводжується моральними оцінками з боку населення, які відображають той чи інший рівень неформальної підтримки його панівного становища. Наявність поряд з інституціональним морально-етичного зв'язку лідера з населенням надає організації влади додаткові ресурси для вирішення конкретних політичних завдань. Політичний лідер покликаний уособлювати персональну й політичну відповідальність за дотримання прав і свобод людини, за сукупну діяльність правлячого режиму. Виходячи з цього, лідер зобов'язаний з повагою ставитися до традицій і звичаїв народу, до рівня розуміння ним політичних реалій і, зрештою, бути терпимим до його несправедливих критичних характеристик, помилок і недоліків.

Подолання корупції у вищих ешелонах влади і на всіх рівнях соціального управління. Оновлення еліти в Україні тісно пов'язане з необхідністю подолання корупції у вищих ешелонах влади. Корупція в Україні за роки її незалежного існування перетворилася на соціальне явище, що являє собою реальну загрозу національній безпеці й суверенітету держави, оскільки вона є чинником деформації соціально-економічного і політико-правового реформування держави й суспільства.

Особливу небезпеку становить явище політичної корупції, яка “є не тільки феноменом сучасного політичного життя на глобальному рівні, а й сформованим політичним інститутом, неформальним – за критерієм легальності, протиправним – за критерієм суспільної легітимності, руйнівним – за наслідками для становлення та функціонування демократичної політичної системи, деструктивним – для суспільної свідомості й системи національної безпеки”. В Україні політична корупція упродовж усіх років незалежності “була більшою чи меншою мірою атрибутом діяльності політичних акторів; вона охопила всі гілки та інститути державної влади, органи місцевого самоврядування”; у зв'язку з цим протидія їй проявам передбачає подолання деструкції у таких сферах, “як партійне фінансування, виборча кампанія, лобіювання тощо” [5].

Встановлення належного контролю за цими сферами сприятиме: подоланню впливу олігархічних груп на діяльність парламентських партій, урегулюванню порядку прозорої звітності щодо державного фінансування політичних партій; забезпеченню від про-

типравних дій у питаннях формування виборчих списків, надання коштів окремим виборчим округам з метою заручитися лояльністю виборців до певного кандидата; гарантуванню від застосування тіншового лобіювання інтересів певних корпоративних спільнот, злочинної бездіяльності щодо збереження й забезпечення державних інтересів.

Формування політико-владними засобами нових демократичних цінностей. Україна є поставторитарним суспільством. Відповідно її влада нерідко намагається вирішувати всі проблеми непрацюючими формально-правовими засобами, що виражається в термінах: заборонити, припинити, покарати, закрити, відмінити. В об'єднаній Європі будь-які проблеми долаються формуванням відповідних цінностей через їх рекламування, соціалізацію, громадянську освіту. Відповідно і в Україні потрібно формувати інформаційними засобами (як це здійснюється в Німеччині, Великій Британії, Франції, Польщі) уявлення про гідність, законність, патріотизм, суспільну солідарність. Ціннісні трансформації є невід'ємною ознакою трансформації політико-владної еліти, і навпаки: "Такі риси членів еліт, як прихильність до демократичних цінностей, схвалення і прийняття демократичних процедур, схильність до компромісів, гнучкість, здатність вести діалог і толерантність виступають для деяких дослідників умовою успішного переходу до демократії, і відповідно дефіцит цих рис зупиняє процес демократизації [6].

З огляду на зазначене в Україні необхідно виробити на державному рівні відповідні критерії і механізми поширення загальнолюдських цінностей і громадянської солідарності. Причому недостатньо просто запозичити західну, демократичну систему політичних цінностей та впровадити її у масову свідомість українського суспільства. Слід пам'ятати про те, що цінності та ідеали є органічним результатом його історичного розвитку. Представникам еліти належить усвідомити, що європейська перспектива – це не лише демократичні традиції, свобода руху ідей, товарів, фінансів. Це насамперед новий рівень відповідальності (в першу чергу політико-владної еліти) за дотримання високих стандартів у різних сферах, за спільне майбутнє в одному домі, за можливість органічного співіснування різних культур. Що стосується громадянського суспільства, то йому не слід орієнтуватися

на недосконалу систему влади. Воно має повсякчас випереджати урядові інституції.

Досвід демократичних країн доводить, що працюючу модель політичної системи неможливо створити лише через політику, інструментальними засобами. Її можна створити й необхідно творити через культуру, залучення потенціалу базових цінностей. На жаль, правляча еліта почасти використовує чужий українському народові механістичний, маніпулятивно-технологічний варіант демократії. Наслідком цього стало те, що в суспільне життя проникли ціннісний нігілізм, цинізм, крайнощі політичної поведінки, абсентеїзм та інші соціальні патології. Однак зазначене явище – тимчасове. За умови зміцнення інститутів громадянського суспільства з'являться можливості опору маніпулятивній політиці влади. Відтак майбутнє – за цементуючими політичну систему чинниками, такими, як: соціальна ціна модернізації, справедливість, відповідальність, незалежність, свобода, солідарність, довіра.

Високого рівня політичної культури як основи формування демократичних політичних цінностей можна досягти лише спільними зусиллями провідників нації та громадянського суспільства. Оновлена політична культура повинна стати культурою соціальної згоди, взаємоповаги, справедливості, толерантності, громадянського миру, забезпечення прав людини і основоположних свобод.

Усвідомлення представниками влади загальнонаціональних інтересів. Причини невизначеності соціальних інтересів в умовах сучасного розвитку українського суспільства слід шукати не лише в середовищі відчуженої маси населення, а й у посттоталітарній свідомості та не завжди демократичній поведінці правлячої еліти. Звідси об'єктом уваги науковців і практиків тепер і в доступному для огляду майбутньому має стати реалізація перспективних інтересів (наука, освіта, культура, екологія, інноваційний розвиток, діяльність місцевих громад, пошуки альтернативних джерел енергії та ін.). У цьому контексті С. Рябов і В. Трипольський слушно зазначали: “Попри все розмаїття індивідуальних і групових інтересів та уподобань, у суспільстві існують всезагальні інтереси – чесноти, в яких зацікавлені всі: дотримання певного порядку й безпеки; виконання встановлених правил взаємодії, співжиття і збереження й розширення зв'язків; протистояння руйнівному впливу (стихійному чи соціальному); прийнятне й можливе в даних

умовах розв'язання соціальних суперечностей; поліпшення умов життя людини або хоча б просто відтворення їх відповідно до людської природи й гідності. Найпершим вираженням такого спільного інтересу в наш час є збереження цілісності суспільства, певного, відповідного рівню його розвитку, порядку взаємодії людей та спільнот, саме існування людини, різних спільнот і, зрештою самого суспільства" [7].

Формування глибоко усвідомлених загальнонаціональних інтересів можливе за умови подолання кризи розподілу, яка впливає не тільки на характер державного управління, а й на свідомість кожної несправедливо обділеної людини. Таких, як відомо, в нашій країні більшість. В умовах розчарування результатами розвитку України як незалежної держави залишаються неподоланими серйозні проблеми, пов'язані з ідентичністю. У зв'язку з цим у соціальній поведінці українських громадян слабо проглядається прагнення реалізувати груповий, соціальний інтерес. Відповідно одним із важливих завдань є виявлення нелегальних, неформальних каналів реалізації групових інтересів, таких, як хабарництво, силовий тиск, корпоративні зв'язки, латентні мережеві структури.

Частині українських громадян внаслідок неадекватних дій влади бракує глибокого усвідомлення своєї належності як до спільнот (малої історії), так і до суспільства (великої історії). Це надзвичайно ускладнює колективну діяльність із захисту людьми своїх інтересів. За спостереженнями вчених, соціальні групи в українському суспільстві виявляють активність і здатність до групової, колективної діяльності лише при стійкому незадоволенні потреби в реалізації права на життя чи за наявності визначених і відчутних загроз власним інтересам. Таких, зокрема, як широкомасштабна війна, розв'язана Росією проти України. Могутність елітних груп і слабкість громадських інститутів зумовили появу в Україні небезпечного варіанту вітчизняного неокорпоративізму з претензією на монопольне представництво інтересів усього суспільства. Це значною мірою зумовило спотворення принципу представництва й домінування на його основі примітивних політичних оборудок, продиктованих корпоративними інтересами.

Гармонійна взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою дасть змогу поступово обмежити державне втручання

в економічне і соціокультурне життя громадян. Розростання держави буде поступово зведене до мінімуму і дозволить останній зайняти належне їй в умовах сучасного розвитку місце – бути лише функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем.

Утвердження інноваційного розвитку як світової тенденції і національного проєкту. Нині Україні особливу увагу слід звернути на інноваційний розвиток як тенденцію формування майбутнього світопорядку. Інноваційність вже не зводиться лише до економічної сфери, вона охоплює буквально всі сфери функціонування суспільства і передбачає утвердження відповідного способу життя людини і соціуму. В контексті зміни характеру діяльності еліти фактично йдеться про необхідність переходу до моделі державного управління суспільним розвитком, який ґрунтується на попиті. Поряд із цим в Україні розвиток інноваційної політики має означати її перетворення на самостійний національний проєкт. Інновації можуть і повинні стати засобом формування нової української інтелектуальної еліти. Інноваційна діяльність відзначається творчим характером, а відтак потребує формування особистості, здатної до самостійної діяльності. Успішно функціонувати в інноваційній сфері можливо лише за умови набуття відповідної технологічної готовності. Світ стає дедалі більш глобалізованим. За цих умов без уміння спілкуватися з іншими країнами, швидко засвоювати кращий досвід, передові знання неможливо забезпечити інноваційний розвиток, бути конкурентоспроможним. А це передбачає впровадження на рівні державного управління якісного зворотного зв'язку, який “залежить від організованості публічних акторів, від їх здатності впливати на формування публічної політики на різних етапах, від здатності політичної системи адекватно відповідати вимогам зовнішнього середовища, встановлювати інноваційні практики взаємодії між суспільством і державою”. В свою чергу, встановлення нових каналів комунікативних взаємозв'язків еліти й суспільства сприяє тому, що “актори публічного процесу набувають необхідні знання та навички інноваційної діяльності, які з часом набувають хабітуалізованого характеру” [8].

Виходячи з вищезазначеного, українській еліті необхідно побудувати модель розвитку України на найближчі 10—15 років, сформувати пріоритети та програми їх реалізації. Оскільки інноваційна теорія сьогодні перебуває у стані свого понятійно-категоріального

самовизначення, цей напрям потребує особливої уваги як науковців, так і представників законодавчої і виконавчої влади. Зазначене зумовлює привернення особливої уваги до необхідності подолання на рівні держави й усього суспільства відчуження від майбутнього. Для цього на державному й недержавному рівні необхідно створювати «фабрики думок», незалежні аналітично-прогностичні центри, співтовариства наукових експертів у традиційних і нових галузях суспільного знання, які в умовах демократії відіграють роль суворого спостерігача за діяльністю політико-владної еліти й державного апарату.

Охарактеризувавши основні проблеми трансформації політико-владної еліти в Україні, слід зазначити, що поряд із зовнішніми викликами (глобалізація, широкомасштабна війна, залежність від поставок озброєння західними союзниками, загроза ядерної війни тощо) перманентними ризиками для країни є: відсутність належної віри населення в конструктивність дій правлячої верстви; втрата довіри населення до інститутів влади та окремих політиків, що позиціонують себе реформаторами; суперечності між традиційними зв'язками та новими демократичними цінностями. Успіх діяльності сучасної політичної еліти пов'язаний з урахуванням позитивного світового досвіду. Цей досвід, поряд з негативними явищами, характерними для політичної сфери, засвідчує зразки високого професіоналізму, моральності, відповідальності перед народом. Надзвичайно важливим у здійсненні політичної влади є органічне поєднання особистих якостей представників правлячого класу з визначальними особливостями національного характеру, ментальності суспільства. Звичайно, не слід скидати з рахунку й сучасні технології реалізації політичної влади. Однак вони мають бути лише засобами посилення органічних, професійних характеристик. Якщо їх не існує, тоді виникає явище «штучної еліти», яке не може й не повинно довго затримуватися на політичному горизонті. З огляду на це проблеми політичної трансформації владної еліти України у тісному зв'язку із соціальною реструктуризацією суспільства в умовах воєнного часу мають стати однією з найважливіших проблем для вітчизняних дослідників.

1. Журавський В. С., Кучеренко О. Ю., Михальченко М. І. Політична еліта України: теорія і практика трансформації. Київ: Логос, 1999. С. 4.

2. Правові механізми забезпечення соціальної легітимації суспільно-політичних перетворень в Україні: наукова записка / Кресіна І. О. (керівник авт. кол.), Коваленко А. А., Кресін О. В., Матвійчук А. В., Стойко О. М. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 19.
3. Політика в особах. Політичне лідерство на постсоціалістичному просторі: національний і регіональний контексти / за заг. ред. Ф. М. Рудича. Київ: Парламентське вид-во, 2008. С. 7.
4. Аксельрод Р. Б., Корнієнко В. О. Політична компетентність владної еліти: зміст і механізми формування: монографія. Вінниця: ВНТУ, 2018. С. 7.
5. Кресіна І. О., Кушнар'ов І. В. Політична корупція: глобальні виклики і Україна. Київ: Норма права, 2022. С. 10, 234 – 235.
6. Мандзій Л. С., Дашчаківська О. Ю. Політична еліта: історія та теорія: навч. посіб. Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2009. С. 333 – 334.
7. Рябов С. Г., Трипольський В. О. Інтереси соціальні. *Політологічний енциклопедичний словник* / упор. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 239.
8. Чальцева О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т. П., 2017. С. 280.

References

1. Zhuravskiy V. S., Kucherenko O. Yu., Mykhalchenko M. I. Politychna elita Ukrainy: teoriia i praktyka transformatsii. Kyiv: Lohos, 1999. S. 4.
2. Pravovi mekhanizmy zabezpechennia sotsialnoi lehitymatsii suspilno-politychnykh peretvoren v Ukraini: Naukova zapyska / Kresina I. O. (kerivnyk avt. kol.), Kovalenko A. A., Kresin O. V., Matviichuk A. V., Stoiko O. M. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. S. 19.
3. Polityka v osobakh. Politychne liderstvo na postsotsialistychnomu prostori: natsionalnyi i rehionalnyi konteksty / za zah. red. F. M. Rudycha. Kyiv: Parlamentske vyd-vo, 2008. S. 7.
4. Akselrod R. B., Korniienko V. O. Politychna kompetentnist vladnoi elity: zmist i mekhanizmy formuvannia: monohrafiia. Vinnytsia: VNTU, 2018. S. 7.
5. Kresina I. O., Kushnarov I. V. Politychna koruptsiia: hlobalni vyklyky i Ukraina. Kyiv: Norma prava, 2022. S. 10, 234 – 235.
6. Mandzii L. S., Dashchakivska O. Yu. Politychna elita: istoriia ta teoriia: Navchalnyi posibnyk. Lviv: Vydavnychiy tsentr LNU imeni Ivana Franka, 2009. S. 333 – 334.
7. Riabov S. H., Trypolskyi V. O. Interesy sotsialni. *Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk* / Uporiadnyk V. P. Horbatenko; za red. Yu. S. Shemshuchenka, V. D. Babkina, V. P. Horbatenka. 2-e vyd., dop. I pererob. Kyiv: Heneza, 2004. S. 239.
8. Chaltseva O. M. Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka: monohrafiia. Vinnytsia: FOP Baranovska T. P., 2017. S. 280.

Horbatenko Volodymyr, Kochubey Larisa. To the problem of transformation of the political and power elite in Ukraine

The problems of the transformation of the political and power elite in Ukraine are studied in close connection with the social restructuring of society

in wartime conditions. In this context, the justification of the main areas of improvement of the activity of the Ukrainian political and power elite is proposed. It is about the following directions of modernization of the processes of formation and activity of the ruling class: ensuring the legitimate reproduction and continuity of the activities of the political and power elite; recruitment of political leaders on a democratic basis, taking into account European experience; overcoming corruption in the highest echelons of power and at all levels of social management; formation of new democratic values by political and power means; awareness of national interests by government officials; approval of innovative development as a global trend and a national project.

One of the most important guidelines in the activity of the state, related to the establishment of European democratic standards of legitimization of power, is the need to increase the level of competition in the sphere of state-building activities, to elect representatives of power according to the principle of professionalism. An important problem for the formation of the Ukrainian elite is the recruitment of political leaders on a democratic basis. The most important functions in this context are: integration of society, citizens, unification of the masses around common tasks and values; search and adoption of optimal political decisions; protection of the masses from lawlessness, self-rule by the bureaucracy. Establishing proper control over such spheres in Ukraine as party financing, election campaign, lobbying will contribute to: overcoming the influence of oligarchic groups on the activities of parliamentary parties, regulating the procedure for transparent reporting on the process of state financing of political parties; protection against illegal actions in matters of forming electoral lists, providing funds to individual electoral districts in order to secure voter loyalty to a certain candidate; guaranteeing against the application of shadow lobbying of the interests of certain corporate communities, criminal inaction in relation to the preservation and provision of state interests.

A high level of political culture as a basis for the formation of democratic political values can be achieved only through the joint efforts of the leaders of the nation and civil society. The renewed political culture should become a culture of social harmony, mutual respect, justice, tolerance, civil peace, ensuring the fundamental rights and freedoms of man and citizen. The object of attention of scientists and practitioners now and in the foreseeable future should be the realization of promising interests (science, education, culture, ecology, innovative development, activities of local communities, the search for alternative energy sources, etc.). In the context of ensuring innovative development at the state and non-state levels, it is necessary to create "thought factories", independent analytical and prognostic centers, communities of scientific experts in traditional and new fields of public knowledge, which in the conditions of democracy play the role of a strict observer of the activities of the political-power elite and the state device.

The success of the modern political elite is connected with taking into account the positive world experience. The organic combination of personal

qualities of representatives of the ruling elite with defining features of the national character is extremely important in the exercise of political power. Of course, modern technologies for exercising political power should not be discounted. The problems of the political transformation of the ruling elite of Ukraine in close connection with the social restructuring of society in wartime conditions should become one of the most important problems for Ukrainian researchers.

Key words: political and power elite, political leadership, political transformation, legitimacy of power, political competence, political corruption, democratic values, national interests, innovative development.

ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

Досліджуються особливості використання електронних петицій як форми політичної участі на місцевому рівні в Україні та Польщі. Автор доводить, що активне використання електронних петицій в Україні та Польщі, з одного боку, свідчить про політичну або громадянську активність, інтенсивність політичної участі громадян у публічному житті, а з іншого – інтенсифікується відносно більшим рівнем демократії та спрямовується на подальший поступ демократичних цінностей та розвиток відповідних інститутів.

Показано, що електронні петиції краще розвинені й регламентовані в Польщі. З огляду на те, що електронна петиція має суттєвий вплив на політику, в нашій країні варто стимулювати мотивацію громадян щодо використання її інструментів.

Ключові слова: електронна петиція, політична участь, цифрова демократія, місцеве самоврядування.

Doskich Liudmyla. Online petitions at the level of local self-government in Ukraine and Poland

The article examines the peculiarities of using e-petitions to be a form of political participation at the local level in Ukraine and Poland.

On the one hand, the active application of e-petitions in Ukraine and Poland, indicates political or civic activity, the intensity of citizens' political participation in public life, but on the other hand, it is intensified by a relatively higher level of democracy and it is aimed at the further advancement of democratic values and the development of relevant institutions.

It was established that online petitions are better developed and regulated in Poland. Considering the fact that the e-petition has a significant impact on politics, in our country it is worth stimulating the motivation of citizens to use its tools.

Key words: e-petition, political participation, digital democracy, local self-government.

Ключовим елементом публічної політики й адміністрування, а також дієвим інструментом реалізації різноспрямованих інтересів громадян є прозорий та відкритий діалог між владою і громадянським суспільством, який може втілюватися через відповідні форми та механізми політичної і громадянської участі: від виборів, референдумів, безпосередньої участі громадян і їхніх груп у формуванні та функціонуванні органів влади місцевого або загальнодержавного рівнів до місцевих ініціатив, петицій, загальних зборів громадян, експертизи та інших форм участі.

Однією з новітніх форм локальної політичної чи громадянської участі, що може мати конкретні політичні або суспільно-політичні наслідки, зокрема на місцях, є електронні петиції.

Дослідження різних форм політичної участі, зокрема електронних петицій, – не нова тема українських і зарубіжних публікацій. Так, особливості демократії, місцевого самоврядування, публічної політики, які забезпечують реалізацію різних форм політичної участі, аналізують О. Чальцева, М. ду Валл, О. Софій, І. Каспрук, А. Драшкович, Д. Дзвінчук, О. Білик, У. Лукашевська, О. Рудакевич, О. Батанов, В. Кравченко, Х. Приходько та ін. Аспекти правової регламентації та механізму реалізації електронних петицій, зокрема в Україні, досліджують А. Ємельянова, К. Тибуховска-Гартлінська, А. Константинівська, О. Колесников та ін.

Як зазначає М. Дзвінчук, щоб діалог між громадянським суспільством і публічною владою був ефективним, тобто сприяв залученню перших, потрібно, щоб їхні можливості у формі громадянської чи політичної участі були узгодженими на рівні органів місцевого або територіального самоврядування, враховуючи локальні особливості, традиції та проблеми [1, с. 18]. Тільки у такому випадку, наголошують О. Білик та У. Лукашевська, громадяни та громади будуть спроможними до самоорганізації, політичної і громадянської участі, вироблення спільної позиції, до розв'язання спільних локальних проблем, які будуть структурувати відносини публічної влади й інтереси громадян і громад на місцях [2, с. 179].

Україна та Польща мають багато спільного та відмінного у своїх історичних і сучасних моделях суспільно-політичного розвитку, зокрема у політичних системах та системах місцевого чи територіального самоврядування. При цьому політична участь на

різних рівнях політики й урядування відрізняється інституційно (за формами і регламентаціями) та контекстуально (за можливостями і наслідками реалізації та глибиною поступу і реформування).

У Польщі й Україні однією з форм політичної участі, зокрема на рівні місцевого самоврядування, є петиції, через які громадяни здатні впливати на локальну владу з приводу різних проблем у міжвиборчий період.

Зрозуміло, що найбільш дієвим є прямий контакт громадянина з певною посадовою особою з приводу різних проблем. При цьому електронні петиції – це набагато точніший та активніший спосіб налаштування зворотного зв'язку, ніж навіть голосування на виборах, адже в останньому випадку повідомлення, які намагаються «передати» виборці у формі власних експектацій, не завжди зрозумілі.

Електронні петиції, зокрема на рівні органів місцевого самоврядування, виникли не безпідставно, а стали наслідком реагування політичних систем і громадянського суспільства на зміни технологічного, соціально-економічного, інформаційного, політичного й іншого характеру в сучасному світі.

Їхня популярність інтенсифікуються з огляду на те, що нині доступ до інформації завдяки засобам масової інформації й Інтернету стає щораз простішим, розвиваються інформаційно-комунікаційні технології, електронне врядування, внаслідок чого значно легшим стає включення громадян у процес ініціювання та розв'язання публічних справ і проблем [3, с. 58].

Електронні петиції дають можливість органам місцевого самоврядування привернути увагу і почути думку громадян, відстежувати широкий спектр проблем, які найбільше хвилюють громаду, висловити незгоду з приводу прийнятих нормативно-правових актів, адміністративних рішень і діянь виконавчої влади [4], «спрямовувати політику прийняття рішення на означені проблемні питання, приймаючи рішення, зокрема на основі принципів доброго врядування» [5].

Як акт волевиявлення народу, що має правові наслідки у формі прийняття нормативно-правового акту на державному та місцевому рівнях, «електронна петиція має ознаки народної правотворчої ініціативи, а отже, набуває своєї особливої значущості» [5].

Відтак електронна петиція – це інструмент електронної демократії, який є однією з новітніх форм реалізації конституційного права громадян на політичну участь, зокрема в управлінні державою, та передбачає активний діалог між громадянським суспільством й органами влади, сприяє легітимізації та відповідальності публічної та місцевої влади, формуванню довіри до неї, активізує суспільно-політичний діалог та почасти долає політичний абсентеїзм.

Дослідники вважають, що електронні петиції є одним із найефективніших інструментів електронної демократії, адже інші електронні дискусійні платформи не дають таких швидких та надійних результатів [4].

Використання електронних петицій свідчить про політичну або громадянську активність, а відтак інтенсивність політичної участі громадян у публічному житті, що є ознакою і наслідком демократії [6]. Отже, саме завдяки електронним петиціям громадяни мають можливість стати частиною цифрової демократії, що, у свою чергу, посилює значення громадян та збільшує прозорість і відповідальність політики й урядування [7, с. 114].

У Польщі конституційно, зокрема в ст. 63 Основного закону, врегульовано, що поряд із локальними ініціативами на рівні органів територіального самоврядування кожен громадянин має право подавати звернення/петиції, пропозиції і скарги до державних органів чи до організацій та громадських інституцій у зв'язку з виконанням ними своїх обов'язків, передбачених у галузі державного управління, і в інтересах всього суспільства чи своєї громади, у власних інтересах або в інтересах будь-якої іншої особи за її згодою [8].

Також у польському законодавстві встановлено, що процедури розгляду петицій, пропозицій і скарг повинні бути визначені законом, для чого у практиці держави прийнято спеціальний закон «Про петиції» від 11 липня 2014 р. [9]. Згідно з цим актом предметом петиції може бути прохання щодо зміни законодавства, здійснення заходів чи інших дій з питання, яке порушується у петиції, щодо суспільного життя та цінностей, які вимагають особливого захисту. При цьому встановлено, що петиція повинна бути розглянута без невинуватої затримки, але не пізніше трьох місяців із дня її отримання.

Суто статистично, як констатує К. Тибуховска-Гартлінска, саме петиції (23 відсотки), місцеві ініціативи (21 відсоток) та демонстрації (12 відсотків) позиціонуються як найпоширеніші форми локальної політичної чи громадянської участі на рівні органів місцевого самоврядування у Польщі. У сумарному вигляді це означає, як продовжує дослідниця, що петиції і місцеві ініціативи застосовуються фактично кожним п'ятим поляком, тоді як у демонстраціях бере участь удвічі менше громадян (в даному випадку до уваги не взято участь поляків у місцевих виборах). Причому в кожному з випадків (особливо демонстрацій) ці форми участі переважають серед чоловіків, а не серед жінок, а також серед сільського населення та населення великих, а не малих міст (причому найменш активне населення проживає у містах чисельністю жителів від 100 до 200 тис. осіб).

Доповнюються ці дані приміткою вченої про те, що залучення громадян до суспільно-політичних процесів на місцях зростає пропорційно зі збільшенням рівня освіти населення, зокрема від осіб без освіти (участь на рівні 0,5 відсотка), осіб з початковою освітою (1,5 відсотка), до осіб з професійною освітою (13 відсотків), осіб з повною середньою освітою (40 відсотків) і нарешті до осіб з вищою освітою (45 відсотків). За аналогією, найактивнішою у суспільно-політичних процесах на місцях, зокрема у формі ініціатив та петицій, є молодь віком від 25 до 34 років або загалом вікова група від 18 до 44 років, а значно менш активними – групи пропорційно зі збільшення їхнього середнього віку. Тому очевидним є висновок, що політична участь на рівні органів місцевого самоврядування, в тому числі у формі петицій, залежить від статі, віку, освіти й місця проживання громадян [10].

Загалом локальна політична участь специфічна на тлі національної політичної участі своєю контекстуальною, соціальною, інституційною і географічною спрямованістю, а не врахуванням індивідуальних характеристик людини і громадянина з приводу розуміння ними політичних очікувань й особливостей політичного процесу.

Тут вартує уваги розуміння сприйняття суті та важливості різноманітних форм локальної політичної участі громадянами Польщі. Як зауважує М. ду Валл, поляки усереднено хочуть реально впливати на публічну владу і мати відчуття, що жодні управлін-

ські або політичні рішення, які їх стосуються, не приймаються без їхньої участі, тобто без публічних дебатів або факту обговорення [11, с. 201].

Така їхня логіка поведінки вписується у загальнотеоретичне зауваження А. Драшковича, згідно з яким вибір та рівень ефективності різних форм і механізмів політичної участі зумовлюється бюрократичною професійністю влади та ступенем демократичності тієї або іншої країни, а вже внаслідок цього – активністю її громадян з приводу тієї чи іншої проблеми [12].

У нашій державі теж регламентовано інститут петицій, зокрема законом «Про звернення громадян» [13] від 2 жовтня 1996 р., тобто ще раніше, ніж у Польщі. Інструментарій новітньої форми петиції – електронної – у цьому нормативно-правовому акті було передбачено змінами і поправками до нього від 2 липня 2015 р. [14], тобто фактично одночасно з Польщею.

Законодавець дотримується позиції, що петиція, чи електронна петиція, в Україні стала дієвим та ефективним інструментом політичної або громадянської участі, причому передусім на рівні органів місцевого самоврядування, а вже після цього на національному чи центральному рівні політики й урядування. І на це в принципі є достатні підстави, адже номінально, як стверджує А. Ємельянова, петиція може сприйматись як механізм залучення громадян до управління, коригування і контролю публічних справ, публічної політики та публічної влади на місцях. Однак на практиці такий оптимізм нівелює той факт, що петиція/електронна петиція є форматом своєрідного запиту до органів влади на місцях, а тому лише останні спроможні реагувати на зміст петицій та вирішувати, чи треба до них прислухатися і враховувати звернення громадян [15, с. 63].

Відтак інструментально петиції регламентовано з метою легітимізації влади та збільшення рівня довіри громадян до неї, однак така легітимізація фактично виявляється тільки частково – у запитах, адже органи публічної влади далеко не завжди враховують предмет і зміст петицій, а відтак думку громадян, часто нівелюючи таку форму їхньої участі. Хоча через петиції інтенсифікується діалог між місцевою владою та громадою. А тому цей інструмент є радше позитивним, ніж негативним.

Усе це доповнюється зауваженням О. Колесникова про те, що петиції можуть бути ефективними функціонально, зокрема арти-

куляційно (коли виокремлюють та опублічують певну місцеву проблему), процедурно (коли пропонують й ініціюють певний варіант розв'язання місцевої проблеми через залучення громадян і їхніх груп та деліберацію між ними) та мотиваційно (коли заохочують процес спілкування і деліберації між індивідами й групами з приводу місцевої проблеми) [16].

Врешті-решт, як зазначають дослідники, це має надзвичайно велике значення у контексті політичної участі саме на рівні органів місцевого самоврядування, адже локальні петиції можуть додатково сприяти організації дійсно незалежних громадських ініціатив (зокрема, громадських слухань, експертиз, лобіювання тощо) перед органами місцевого самоврядування з приводу вкрай важливих питань та проблем суспільно-політичного розвитку на місцях [17, с. 322].

Головна причина у тому, що петиції процедурно не залежать від згоди та позиції органів публічної влади з приводу їхнього запуску й ініціювання, а тому вони легше сприяють політичній і громадянській участі на місцях, особливо якщо передують місцевим ініціативам, і є ефективнішими як форми прямої локальної демократії та залученості громадян, хоча й не мають обов'язкової сили для органів влади, до яких спрямовані [16].

На практиці, як, приміром, демонструє А. Ємельянова, це відображено у тому, що в 2015–2017 рр. громадяни ініціювали, а органи місцевого самоврядування в Україні, зокрема на обласному рівні, оприлюднили близько 20 тис. електронних петицій, серед яких понад 2,1 тис. – в 2015 р., майже 8,6 тис. – в 2016 р. і понад 9,1 тис. – в 2017 р. (найбільше у Києві, Харкові та Запоріжжі), тобто з поступовим приростом з року в рік [5, с. 11].

При цьому потрібна кількість підписів і терміни збору підписів в Україні різні [18] та залежать як від рівня місцевого самоврядування, так і від конкретних регіонів, у яких ініціюють петиції. Головна причина у тому, як зазначає О. Колесников, що петиції в нашій державі, причому на різних рівнях урядування, є не стільки формою впливу чи тиску громадян на органи публічної влади на місцях, у тому числі з приводу їхніх рішень, скільки формою спілкування й обміну думок між органами місцевого самоврядування і громадянським суспільством [16].

Запровадження нових форм політичної участі, до яких належать електронні петиції, інтенсифікується відносно вищим рівнем

демократії у країні, де це відбувається, а відтак спрямовується, як ми вже зазначали вище, на подальший поступ демократичних цінностей та інститутів. Подібного висновку дотримується О. Чальцева, яка констатує, що виникнення й імплементація нових форм політичної і громадянської участі на місцях є наслідком демонополізацій ролі держави у світі й процесах урядування, на протиположне посиленню впливовості й уповноваженості інституту та опцій громадянського суспільства у прийнятті та контролі локальних і навіть національних політичних, владних й управлінських рішень [19, с.245].

Загалом, як зазначає Ю. Біденко, найбільшою проблемою для України в аналізованому ракурсі, порівняно з Польщею, є те, що локальна політична участь і впливовість громад значною мірою окреслюються не стільки регулятивно чи регламентаційно, а відтак об'єктивно, зокрема у правових актах, скільки суб'єктивно, тобто внаслідок розуміння тих або інших форм політичної та громадянської участі на власний розсуд органами публічної влади і самоврядування [20, с. 54-55].

Різні форми і прояви політичної та громадянської участі на місцях у нашій державі розманітні за своєю інтенсивністю, можливими й реальними наслідками. Тому про локальну політичну участь часто доводиться говорити у множині – як функціональній, так і структурній, зокрема в різних локальних політичних режимах. З іншого боку, як доповнює О. Богородецька, місцева політична участь в Україні й надалі потребує свого розвитку, урізноманітнення й жорсткішої законодавчої регламентації та уніфікації, які можуть сприяти ефективній співпраці між місцевим чи територіальним самоврядуванням і громадами чи громадянським суспільством [21, с.114].

Водночас це неможливо без урахування ключової умови щодо розширення й урізноманітнення політичної та громадянської участі на місцях: щоб у категоріях політичної і громадянської участі представницька демократія була розширена учасницькою та деліберативною, повинна бути згода як влади та держави, так і громадян та громадянського суспільства.

Отже, така форма політичної участі, як електронні петиції, краще розвинена і регламентована в Польщі. В Україні вона врегульована слабо, побіжно і/або частіше є епізодичним явищем чи

маніпуляційними заходами з боку національних й локальних політичних еліт та їхніх корпоративних ініціатив, а не громад. Електронні петиції, легітимізуючи і каналізуючи волю народу, є специфічним способом комунікації між суб'єктами політичного процесу, який дає змогу громадянам брати більше участі у формулюванні, реалізації і контролі політичних й управлінських рішень. Вони можуть застосовуватися для врегулювання суспільно-політичних відносин і розв'язання найрізноманітніших проблем на рівні громад. З огляду на те, що електронна петиція має суттєвий вплив на політику, в нашій країні варто стимулювати мотивацію громадян щодо використання її інструментів.

1. Дзвінчук Д. Механізми демократії участі: суть та особливості застосування на місцевому рівні. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 1. С. 14–22. 2. Білик О., Лукашевська У. Сутність, значення та розвиток публічного механізму. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 177–180. 3. Petroff-Skiba A. Konsultacje społeczne jako wyzwanie. *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom / pod red. A. Maszkowskiej, K. Sztrop-Rutkowskiej*. Białystok, 2013. S. 57–65. 4. Константинівська А. К. Електронна петиція як ефективний інструмент політичної участі громадян. *Epistemological studies in philosophy, social and political science*. 2018. Vol. 1. Iss. 1-2. С. 89-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/erstpshps_2018_1_1-2_11. 5. Ємельянова А. Електронна петиція як форма реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. ... канд. юрид. н.: 12.00.02; Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 20 с. 6. Tybuchowska-Hartlińska K. Partycypacja polityczna w Polsce. *Political Preferences*. 2015. Nr. 10. S. 51–70. 7. Софій О., Каспрук І. Залучення громадян до процесу прийняття рішень органами місцевої влади шляхом використання потенціалу громадських консультацій. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 112–117. 8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.. Sejm. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>. 9. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach: Dz.U. 2014 poz. 1195. Sejm RP. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20140001195>. 10. Tybuchowska-Hartlińska K. Determiners of Citizen Participation at Local Level in Poland // *Regional Formation and Development Studies*. 2017. Vol. 22. N. 2. P. 186–195. 11. Du Vall M. Nieposłuszeństwo obywatelskie w XXI wieku. *Dylematy polskiej demokracji / Ł. Danel, J. Kornaś*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2012. S. 189–203. S. 201. 12. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_28. 13. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256. 14. Про внесення змін до Закону України «Про звернення

громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 2 липня 2015 року № 577-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 35. Ст. 341. **15.** Ємельянова А. Аналіз динаміки розвитку електронної петиції як форми реалізації права на участь в управлінні місцевими справами на прикладі деяких обласних центрів та інших міст України. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 58–64. **16.** Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України. *Асоціація сприяння самоорганізації населення*. URL: https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf. **17.** Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія / за ред. Ю. Бардачова, І. Лопушинського, Р. Плюща. Херсон: В. С. Вишемирський, 2019. 707 с. **18.** Список офіційних ресурсів електронних петицій України. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D>. **19.** Чальцева О. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика: монографія. Вінниця: ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с. **20.** Біденко Ю. Громадські консультації та експертиза: демаркація інструментів та проблеми застосування в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Питання політології. 2018. Т. 33. С. 50–59. **21.** Богородецька О. Співробітництво між містами-побратимами України і Польщі у контексті європейської інтеграції: монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. 184 с.

References

1. Dzvynchuk D. Mekhanizmy demokracji uchasti: sut ta osoblyvosti zastosuvannia na mistsevomu rivni. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2016. Vyp. 1. S. 14–22. **2.** Bilyk O., Lukashevska U. Sutnist, znachennia ta rozvytok publicznego mekhanizmu. *Ekonomika i suspilstvo*. 2017. Vyp. 12. S. 177–180. **3.** Petroff-Skiba A. Konsultacje społeczne jako wyzwanie. *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom* / pod red. A. Maszkowskiej, K. Sztóp-Rutkowskiej. Białystok, 2013. S. 57–65. **4.** Konstantynivska A. K. Elektronna petytsiia yak efektyvnyi instrument politychnoi uchasti hromadian. *Epistemological studies in philosophy, social and political science*. 2018. Vol. 1. Iss. 1-2. S. 89-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/epstphsps_2018_1_1-2_11. **5.** Yemelianova A. Elektronna petytsiia yak forma realizatsii konstytutsiinoho prava na uchest v upravlinni derzhavnymy spravamy: avtoref. dys. ... kand. yuryd. n.:12.00.02; Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Kyiv, 2019. 20 s. **6.** Tybuchowska-Hartlińska K. Partycypacja polityczna w Polsce. *Political Preferences*. 2015. N. 10. S. 51–70. **7.** Sofii O., Kaspruk I. Zaluchennia hromadian do protsesu pryiniattia rishen orhanamy mistsevoi vlady shliakhom vykorystannia potentsialu hromadskykh konsultatsii. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava*. 2011. Vyp. 6. S. 112–117. **8.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Sejm. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>. **9.** Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach: Dz.U. 2014 poz. 1195. Sejm RP. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001195>. **10.** Tybuchowska-Hartlińska K. Determiners of Citizen

Participation at Local Level in Poland. Regional Formation and Development Studies. 2017. Vol. 22. N. 2. P. 186–195. **11.** Du Vall M. Nieposłuszeństwo obywatelskie w XXI wieku. *Dylematy polskiej demokracji* / Ł. Danel, J. Kornaś. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2012. S. 189–203. **12.** Drashkovych A. Politychna uchast hromadian v protsesi pryiniattia vladnykh rishen. *Politolohichni zapysky*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_28. **13.** Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1996 roku № 393/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. № 47. St. 256. **14.** Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro zvernennia hromadian» shchodo elektronnoho zvernennia ta elektronnoi petytsii: Zakon Ukrainy vid 2 lypnia 2015 roku № 577-VIII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2015. № 35. St. 341. **15.** Yemelianova A. Analiz dynamiky rozvytku elektronnoi petytsii yak formy realizatsii prava na uchast v upravlinni mistsevymy spravamy na prykladi deiakyykh oblasnykh tsentriv ta inshykh mist Ukrainy. *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2018. № 14. S. 58–64. **16.** Kolesnykov O. E-petytsii u systemi mistsevoi demokracji: dosvid oblasnykh tsentriv Ukrainy. *Asotsiatsiia spriannia samoorhanizatsii naseleattia*. URL: https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/Petitsiyi_gotov-1.pdf. **17.** Hromadivska model samovriaduvannia v Ukraini: kolektyvna monohrafiia / za red. Yu. Bardachova, I. Lopushynskoho, R. Pliushcha. Kherson: V. S. Vyshemyrskyi, 2019. 707 s. **18.** Spysok ofitsiinykh resursiv elektronnykh petytsii Ukrainy. Vikipediia. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D>. **19.** Chaltseva O. Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka: monohrafiia. Vinnytsia: FOP Baranovska T. P., 2017. 336 s. **20.** Bidenko Yu. Hromadski konsultatsii ta ekspertyza: demarkatsiia instrumentiv ta problemy zastosuvannia v Ukraini. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina*. Serii: Pytannia politolohii. 2018. T. 33. S. 50–59. **21.** Bohorodetska O. Spivrobotnytstvo mizh mistamy-pobratymamy Ukrainy i Polshchi u konteksti yevropeiskoi intehratsii: monohrafiia. Lutsk: Vezha-Druk, 2016. 184 s.

***Doskich Liudmyla.* Online petitions at the level of local self-government in Ukraine and Poland**

The article examines the peculiarities of using electronic petitions as a form of political participation at the local level in Ukraine and Poland.

It was determined that electronic petitions are one of the newest forms of local political or civic participation, which can have specific political or socio-political consequences, in particular on the ground, as it structures the relations of the authorities and the interests of citizens, taking into account local features, traditions and problems; it is a tool of electronic democracy, which is one of the forms of realization of the constitutional right of citizens to participate in state management and provides for active relations between civil society and authorities, contributes to the legitimization and responsibility of public and local authorities, the formation of trust in them, activates socio-political dialogue and partly overcomes political absenteeism.

As an act of expressing the will of the people, which has legal consequences in the form of the adoption of a normative legal act at the state and local levels, electronic petitions enable local self-government bodies to draw attention and hear the opinions of citizens, to monitor a wide range of problems that most concern the community. Thanks to them, citizens are able to influence local authorities on various issues in the inter-election period.

Electronic petitions, in particular at the level of local self-government bodies, did not arise without reason, but became a consequence of the response of political systems and civil society to changes of a technological, socio-economic, informational, political and other nature. Their popularity is intensifying due to the fact that nowadays access to information has become as accessible as possible thanks to mass media and the Internet.

Poland and Ukraine have a lot in common and different in their historical and current models of social and political development, in particular in political systems and systems of local or territorial self-government. At the same time, political participation at different levels of politics and governance differs institutionally (by forms and regulations) and contextually (by the possibilities and consequences of implementation and the depth of progress and reform).

It is true that petitions are instrumentally regulated with the aim of legitimizing the government and increasing the level of citizens' trust in it, but in Ukraine such legitimization is actually only partially manifested – in requests – because public authorities do not always take into account the subject and content of petitions, and therefore the opinion of citizens, often eliminating this form of their participation.

Electronic petitions are one of the most effective tools of e-democracy, thanks to which citizens have the opportunity to become part of digital democracy. Therefore, their active use in Ukraine and Poland, on the one hand, indicates political or civic activity, the intensity of political participation of citizens in public life, and on the other hand, it is intensified by a relatively higher level of democracy and is aimed at the further progress of democratic values and the development of relevant institutions.

In general, it was established that such a form of political participation as electronic petitions is better developed and regulated in Poland. In Ukraine, it is regulated weakly, cursorily and/or is more often an episodic phenomenon or manipulative measures by national and local political elites and their corporate initiatives, rather than community interests. Electronic petitions, legitimizing and channeling the will of the people, are a specific way of communication between subjects of the political process, which enables citizens to participate more in the formulation, implementation and control of political and administrative decisions. They can be used to regulate socio-political relations and solve a wide variety of problems at the community level. Considering the fact that the electronic petition has a significant impact on politics, in our country it is worth stimulating the motivation of citizens to use its tools.

Key words: e-petition, political participation, digital democracy, local self-government.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ПАРЛАМЕНТУ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Визначено поняття «ефективність діяльності парламенту» та створено алгоритм оцінювання ефективності парламенту на практиці. Охарактеризовано наявні у зарубіжній і українській науковій літературі підходи та критерії до визначення ефективності парламенту. Запропоновано розрізняти два типи критеріїв ефективності діяльності парламенту – універсальні й спеціальні. Зроблено акцент на тому, що «продукцією» парламенту є не лише законодавство, а й державна політика, яку також треба брати до уваги при визначенні ефективності діяльності парламенту.

Ключові слова: ефективність, парламент, критерії ефективності, ефективність діяльності парламенту, ефективність норм права, ефективність політики.

Kukuruz Oksana. Effectiveness of the parliament: theoretical and methodological aspects

The article defines the concept of “effectiveness of the parliament’s activity” and created an algorithm for evaluating the efficiency of the parliament in practice. The approaches and criteria for determining the effectiveness of the parliament, available in foreign and Ukrainian scientific literature, are characterized. It is proposed to distinguish between two types of criteria for the efficiency of the parliament – universal and special. Emphasis is placed on the fact that the “product” of the parliament is not only legislation, but also state policy, which must also be taken into account when determining the effectiveness of the parliament’s activity.

Key words: effectiveness, parliament, criteria of effectiveness, effectiveness of parliament’s activity, effectiveness of legal norms, effectiveness of policy.

Парламент та результати його законодавчої діяльності аналізуються українськими науковцями упродовж усього періоду незалежності України. Від початку комплексного реформування, засно-

ваного на Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (2016 р.), кількість публікацій, присвячених законодавчому органу, значно зросла. Це, зокрема, відбулося завдяки аналітичним дослідженням неурядових організацій. Одним із критеріїв успішної реформи парламенту аналітики називають підвищення його ефективності. Проте теоретичному і практичному визначенню ефективності діяльності парламенту присвячено небагато наукових досліджень. Завершення парламентської реформи можливе лише за умови чіткого розуміння сутності такого індикатора, як ефективність діяльності парламенту.

Метою статті є визначення поняття «ефективність діяльності парламенту» та створення алгоритму оцінювання ефективності діяльності парламенту на практиці. Завдання полягають: у з'ясуванні значення термінів «ефективність» і «ефективність діяльності»; аналізі понять, що відображають ефективність «продукції» парламенту; вивченні наявних у зарубіжній і українській науковій та аналітичній літературі критеріїв для визначення ефективності парламенту на практиці.

В Україні існує чимало праць, в яких автори згадують та інтерпретують термін «ефективність». Найбільшого поширення і тлумачення він набув у межах економічної теорії і теорії управління. В дослідженнях з інших наук, у тому числі політології і правознавства, також відзначають його важливе значення для аналізу діяльності. Теоретичним аспектам ефективності присвячена публікація А. Пишки «Сутність ефективності. Дефініції та виміри» [1]. Існує низка публікацій, в яких визначається ефективність явищ, що позначають результати діяльності парламенту, важливі для проблематики даного дослідження. В контексті оптимізації законодавчої діяльності Верховної Ради України розглядає ефективність Н. Оніщенко, зокрема у публікаціях: «Підвищення ефективності законодавства як передумова запобігання соціальним конфліктам» [2] і «Ефективність та якість законодавства у фокусі відбудови України» [3]. Важливі акценти щодо ефективності діяльності, як предмета окремої дисципліни, робить В. Гаспарський в інтерв'ю «Праксеологія в політиці. Реальність під макіяжем» [4]. Теоретико-методологічним аспектам визначення ефективності приділяють увагу Т. Кафель і Б. Зембіцький у публікації «Виміри та критерії

оцінки ефективності неурядових організацій» [5]. Група дослідників – А. Матей, К. Чіора, А. Думітру, Р. Чече – у публікації «Ефективність та результативність Європейського парламенту за звичайною законодавчою процедурою» виокремлюють низку кількісних і якісних критеріїв для оцінювання Європейського парламенту [6]. Критерії оцінювання комітетів Верховної Ради України представлені в дослідженні Інституту законодавчих ідей «Чи співвідноситься прозорість діяльності з ефективністю: аналізуємо роботу парламенту» [7]. Деякі теоретичні і прикладні напрацювання щодо ефективності українського парламенту викладені авторкою в розділі наукової записки «Стратегія підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України» [8] і публікації «Наукове консультування парламенту: теорія та українська практика» [9]. Проте комплексних досліджень, присвячених теоретичним, практичним і методологічним аспектам ефективності діяльності парламенту, в Україні немає.

Для досягнення мети і завдань цієї статті використаємо системний підхід, методи аналізу, синтезу та аналогії. Формулювання поняття «ефективність діяльності парламенту» здійснимо за допомогою діалектичного методу, який дає змогу визначити загальні, особливі й одиничні властивості досліджуваного явища.

Насамперед з'ясуємо підходи до поняття «ефективність» і «ефективність діяльності», і лише після цього критерії оцінювання діяльності парламенту. Термін ефективність походить від латинських слів: *effectus* (виконання, дія) і *efficio* (дію, виконую). А. Пишка, дослідивши низку дефініцій, дійшов висновку, що ефективність включає ступінь і рівень досягнення раніше окреслених цілей, безпосередньо пов'язана з визначеними цілями й індивідуальним рівнем задоволення від докладених зусиль, показує, чи досягнуті результати відповідні поставленим цілям [1, с. 17]. Дослідник акцентує увагу на різних способах визначення ефективності, які вказують на існування таких її видів, як статична і динамічна. Перша зосереджується на оптимальному розподілі ресурсів та уникненні марнотратства, друга – на перспективі довгострокового розвитку. Статична ефективність орієнтується на продуктивність, базуючись на її результатах у даний момент, натомість динамічна – на відкриття чи створення нових цілей і засобів, тобто відкриття нових можливостей задля майбутньої користі [1, с. 23].

Варто зазначити, що ефективність діяльності є предметом окремої науки – праксеології. Вона дає основу, за допомогою якої можна визначити ефективність будь-якої діяльності. В межах цієї науки ключовими термінами визначено: мета, засіб, виконавець, значення дії. В. Гаспарський підкреслює, що праксеологію цікавить не лише результативність діяльності (ступінь досягнення окресленої мети) й економність (ступінь витрат, пов'язаних з її досягненням), а й вибір засобів досягнення мети. Вчений переконаний, що для суспільства важливо, чи для досягнення мети використовувалися належні способи. Відтак праксеологію, в його розумінні, цікавить потрійне «Е» – ефективність, економія та етика [4].

Для з'ясування ефективності діяльності парламенту варто навести розуміння ефективності деяких видів іншої діяльності, які тісно з нею пов'язані, наприклад, юридичної і управлінської. Грунтовно досліджуючи юридичну діяльність, С. Гусарев дійшов висновку, що всі варіанти тлумачення ефективності здійснюються за допомогою динамічних явищ – дії, роботи, впливу, діяльності тощо. Ефективність юридичної діяльності вчений визначає як «співвідношення її соціальної мети, функціонального призначення або конкретних завдань, що мають бути вирішені в процесі її здійснення, та фактично отриманих правових результатів» [10, с. 134]. Ефективність державного управління В. Цветков, І. Кресіна, А. Коваленко пропонують розуміти як результат досягнення поставленої соціальної мети за максимально можливою економії суспільної праці. Для її визначення вони рекомендують аналізувати мету, засоби, процес і результати діяльності апарату управління [11, с. 478].

Теоретичних напрацювань щодо розуміння ефективності діяльності парламенту в українській науковій літературі вкрай мало, проте існують публікації, присвячені результатам діяльності парламенту – ефективності т.зв. «продукції» парламенту, що в кінцевому результаті сприятиме формулюванню ключового поняття. У більшості з наявних публікацій діяльність парламенту, як правило, асоціюють лише з реалізацією ним законодавчої функції, результатом якої є право.

Ефективність права вчені розуміють як співвідношення фактичних результатів здійснення норми права та декларованої нею мети [12, с. 369]. Вагомий внесок у глибше розуміння ефектив-

ності норми права зробив Є. Годованик. Дослідник обґрунтовано доводить, що ефективність конституційно-правової норми можна визнати лише тоді, коли суб'єкти правових відносин дотримуються їх у своїй діяльності. В його розумінні конституційно-правові норми мають спонукати громадян до правомірної поведінки [13, с. 215]. До речі, таку місію для норм права вбачав і Л. Петражицький у своїй оригінальній концепції «політика права».

Важливим показником дієвості національної правової системи, аналогом коефіцієнта корисної дії у механіці, в енциклопедичній літературі називають ефективність правового регулювання. Її пропонують вираховувати як співвідношення між реальними результатами правового регулювання та його цілями, а також як відношення соціального результату правового регулювання (рівня впорядкованості відповідних суспільних відносин) до витрат і зусиль, спрямованих на його досягнення [14, с. 123–125].

Ефективність законодавства тривалий час досліджує Н. Оніщенко. Особливу увагу вчена приділяє взаємозв'язку між ефективністю законодавства і якістю законодавства. Перший термін вона пропонує розуміти як «оптимальне співвідношення між досягнутим результатом упорядкування правом суспільних відносин і тими цілями, задля яких та чи інша норма приймалася», а другий – як «досягнута *maxima* в конкретних умовах (час, простір) по регулюванню суспільних відносин» [3, с. 23, 24]. Вчена наголошує, що якісне законодавство завжди ефективне, але ефективні на певному етапі розвитку норми не завжди якісні. Вагомими чинниками, які впливають на ефективність законодавства, Н.М. Оніщенко називає: стан економіки, політичний режим, якість законодавства, ефективність роботи юридичних установ, професіоналізм розробників нормативно-правових актів, соціальне призначення держави, відповідальність держави перед особою тощо [2].

Отже, в науковій літературі є деякі розробки, важливі в процесі дослідження ефективності діяльності парламенту. Однак ці напрацювання поглиблюють розуміння лише одного аспекта діяльності парламенту – законодавчого. Водночас парламент, особливо у парламентсько-президентській республіці, має значний вплив на формування і реалізацію державної політики. Головна місія парламенту, як і всіх інших органів державної влади, – забезпечення основних потреб і законних інтересів суспільства.

Вона може бути реалізована завдяки тісній взаємодії державної політики і позитивного права. Політичні рішення не можуть бути реалізовані належним чином, якщо вони не відображені в нормативно-правових актах. Останні аналогічно не будуть результативними, якщо вони не спираються на стандарти і принципи, окреслені державною політикою. Відтак для формулювання поняття «ефективність діяльності парламенту» важливе також розуміння терміна «ефективність політики». Його визначають: як властивість політичних дій, рішень та поведінки, що відображає міру, того, наскільки вони приводять до бажаних наслідків; як результативність здійснення політичної влади, ступінь виконання нею своїх функцій відносно очікувань громадян [15, с. 195]. Ефективність політики дослідники пов'язують з легітимністю влади, які лише в поєднанні можуть виправдати сподівання і забезпечити потреби громадян.

Для практичного оцінювання ефективності дослідники визначають критерії, важливі для аналізу певного процесу. На цьому етапі важливою є методологічна складова дослідження – вибір підходу до визначення критеріїв ефективності. В науковій літературі існують певні підходи, які можна охарактеризувати як економічний, телеологічний, психологічний. Перший, найбільш поширений, розкривається у тісному зв'язку з продуктивністю, корисно, економічною. Другий – з результативністю. Третій – із задоволенням від отриманих результатів. Т. Кафель і Б. Зембіцький визначають 5 вимірів ефективності, які вони пропонують враховувати, зокрема, при оцінюванні неурядових організацій. Оскільки метою діяльності неурядових організацій вважається суспільна користь, то доречними є ці підходи і для виміру ефективності органів публічної влади, в тому числі парламенту. Дослідники описують техніко-економічний, праксеологічний, поведінковий, інституційний та системний підходи. Для цілей даного дослідження найбільш важливим є інституційний підхід. У його межах Т. Кафель і Б. Зембіцький виокремили 10 критеріїв ефективності – 1) довіра до організації; 2) стабільність організації та здатність закріплювати прийняті цінності та норми; 3) безперервність діяльності; 4) залежність від органів влади; 5) сума коштів, отриманих від спонсорів організації та приватних осіб; 6) реагування на звернення та запити організації; 7) розмір субсидії; 8) переговорна позиція організації щодо

оточення; 9) монопольне становище; 10) переговорна позиція у переговорах із членами організації [5, с. 243–244].

Закономірно, що не всі критерії, розроблені для організацій, в тому числі неурядових, можуть бути використані для оцінювання органу публічної влади. Принаймні їх необхідно переосмислити, орієнтуючись на функції, передбачені для законодавчого органу. Зокрема, недоречними в даному випадку будуть п'ятий і сьомий критерії.

У зарубіжній науковій літературі чимало досліджень присвячено ефективності уряду, елементи якої, за аналогією, також можна застосувати для потреб даного дослідження. Ефективність уряду аналізується частіше, зокрема через те, що його результативність і продуктивність легше піддається кількісному вимірюванню, ніж, наприклад, ефективність парламенту. П. Магальяйнс ефективність уряду розуміє як якість державної політики та її реалізації. Дослідник звертає увагу на такі критерії ефективності: якість державних послуг; якість державної служби та ступінь її незалежності від політичного тиску; якість політики; якість бюджетного та фінансового управління; довіра до уряду; забезпечення суспільними благами громадян та ін. Відповідно до його висновків, у демократичних режимах ефективність уряду тісно пов'язана з вищим рівнем підтримки демократії [16, с. 82–83].

У наукових працях описані критерії для визначення ефективності Європейського парламенту. А. Матей, К. Чіора, А. Думітру та Р. Чече ефективність визначають, як співвідношення між результатом та метою, яку необхідно досягти. Ефективність вони вважають принципом належного управління. Дослідники наголошують, що завдання управлінця знайти правильний баланс між якістю, кількістю та швидкістю. Дослідники виділяють дві складових ефективності, які взаємопов'язані – макроефективність і мікроефективність. Перша означає вплив дій на цілі, які становлять загальний інтерес організації, а друга – вплив локальних дій на стратегію організації. Залежно від актуальних потреб організації керівництво віддає пріоритет одній із складових. Для оцінювання результатів діяльності парламенту дослідники рекомендують використовувати два типи індикаторів – кількісні та якісні [6].

Експерти аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» Т. Хутор і А. Карвацький вивчали ефективність роботи українсько-

го парламенту на прикладі комітетів. Під ефективністю парламенту вони розуміють досконалість та якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства. Для визначення якісного виміру роботи комітетів аналітики зосередилися на вивченні процесу прийняття законодавчих рішень. Ключовими питаннями були такі: хто? що? як? за яких умов? У дослідженні запропоновано такі критерії ефективності: 1) належне виконання законопроектної та контрольної функцій комітету; 2) співпраця членів комітетів; 3) плюралістичність представництва; 4) регулярність зібрань комітету; 5) дотримання законодавчих процедур прийняття рішень; 6) незалежний професійний апарат комітету; 7) існування належного рівня експертизи законопроектів перед їх розглядом та участь стейкхолдерів і громадськості у законотворчому процесі; 8) обґрунтування рішень. У результаті автори дійшли висновку, що прозорість не впливає на ефективність, натомість ефективність впливає на прозорість [7, с. 9–11, 25].

Таким чином, розглянувши низку понять – ефективність права, ефективність норм права, ефективність правового регулювання, ефективність законодавства, ефективність політики, ефективність юридичної діяльності, ефективність державного управління, ефективність неурядових організацій, ефективність уряду – можна сформулювати наступне поняття. Ефективність діяльності парламенту – це співвідношення між фактичними результатами його діяльності (представницької, законодавчої, установчої, парламентського контролю) та визначеними в конституції та інших нормативно-правових актах цілями його функціонування, з урахуванням оцінки використаних способів та ресурсів (людських, фінансових, матеріальних, технічних тощо) задля їх досягнення.

Проведене дослідження дає змогу описати алгоритм оцінювання ефективності діяльності парламенту.

1. Необхідно окреслити цілі діяльності парламенту. Їх треба вказувати на підставі нормативно-правових актів, які регулюють таку діяльність. Для визначення ефективності діяльності парламенту слід аналізувати діяльність, пов'язану не лише із законодавчою функцією, а й з представницькою, установчою та парламентського контролю.

2. Необхідно встановити результати діяльності парламенту. Його результатами є не лише право (у значенні як цінностей, так і

законодавства), а й державна політика. Крім того, це не лише розроблення й прийняття політичних документів і нормативно-правових актів, а й їх реалізація.

3. Співставити фактичні результати діяльності парламенту з визначеними цілями діяльності. Загальні цілі функціонування парламенту тривалий час, як правило, незмінні. Однак навіть за умови тієї самої конституції і законів, які регулюють діяльність парламенту, у кожній каденції можуть бути певні правомірні пріоритети, на виконання яких орієнтуватиметься парламент. Тож логічно визначати ефективність парламенту спочатку для кожної каденції окремо, а потім робити певні узагальнення.

Аналізуючи індикатори, які пропонують зарубіжні дослідники для визначення ефективності Європейського парламенту, і українські – для національного, можна зробити висновок, що критерії ефективності парламенту мають бути двох видів. Одні – універсальні, які будуть доречними для оцінювання будь-якого парламенту, інші – спеціальні, зумовлені специфікою конкретного парламенту, в конкретних умовах та в конкретний період. Актуальним завданням для подальших досліджень є систематизація існуючих та розробка нових критеріїв для визначення ефективності діяльності українського парламенту.

1. Pyszka A. Istota efektywności. Definicje i wymiary. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*. 2015. Nr 230. S. 13–25. 2. Оніщенко Н.М. Підвищення ефективності законодавства як передумова запобігання соціальним конфліктам. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2008. Вип. 41. С. 36–44. 3. Оніщенко Н.М. Ефективність та якість законодавства у фокусі відбудови України. *Альманах права*. Актуальні проблеми правового розвитку в умовах війни та післявоєнної розбудови держави. 2022. Вип. 13. С. 23–27. 4. *Prakseologia w polityce. Realia pod makijażem / wywiad z prof. dr. hab. W. Gasparskim; rozmawiała I. Żylińska*. 03.12.2007. *Decydent & Decision Maker*. 2007. Wyd. 73. URL: <http://decydent.pl/prakseologia-w-polityce/> (dostęp: 03.11.2022). 5. Kafel T., Ziębicki B. Wymiary i kryteria oceny efektywności organizacji pozarządowych. *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmoczonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*. 2009. Tom 8 / red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil. Nowy Sącz: WSB-NLU. S. 237–245. 6. Matei A., Ciora C., Dumitru A.S., Ceche R. Efficiency and Effectiveness of the European Parliament under the Ordinary Legislative Procedure. *Administrative Sciences*. 2019

September. No 9(3):70. 18 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/335786850_Efficiency_and_Effectiveness_of_the_European_Parliament_under_the_Ordinary_Legislative_Procedure. 7. Хутор Т., Карвацький А. Чи співвідноситься прозорість діяльності з ефективністю: аналізуємо роботу парламенту: аналітичне дослідження / Інститут законодавчих ідей. *ACREC Review*. 2019. № 1. 33 с. URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/AR01-1-2.pdf> 8. Кукуруз О. В. Стратегія підвищення ефективності діяльності Верховної Ради України. *Стратегія політико-правового розвитку України до 2030 року*: науково-аналітична записка / кол. авт.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2022. С. 39–54. 9. Кукуруз О. В. Наукове консультування парламенту: теорія та українська практика. *Правова держава*. 2022. Вип. 33. С. 560–567. 10. Гусарев С.Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. Київ: Знання, 2005. 375 с. 11. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія. Київ: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 496 с. 12. Рабінович П.М. Ефективність права. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.* Київ: Укр. енцикл., 1998–2004. Т. 2: Д–Й. 1999. С. 369–370. 13. Годованик Є.В. Ефективність конституційно-правових норм в умовах сучасного розвитку системи права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2020. 478 с. 14. Смородинський В.С. Ефективність правового регулювання. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. С. 123–125. 15. Бургін М.С. Ефективність політики. *Політологічний словник / упоряд. В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка*. 2-е вид., доп. і перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 195. 16. Magalhães P. Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. Issue 1. P. 77–97. DOI: 10.1111/1475-6765.12024.

References

1. Pyszka A. Istota efektywności. Definicje i wymiary. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*. 2015. Nr 230. S. 13–25. 2. Onishchenko N.M. Pidvyshchennia efektyvnosti zakonodavstva yak peredumova zapobihannia sotsialnym konfliktam. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrainy*. 2008. Vyp. 41. S. 36–44. 3. Onishchenko N.M. Efektyvnist ta yakist zakonodavstva u fokusi vidbudovy Ukrainy. *Almanakh prava*. Aktualni problemy pravovoho rozvytku v umovakh viiny ta pisliavoiennoi rozbudovy derzhavy. 2022. Vyp. 13. S. 23–27. 4. Prakseologia w polityce. *Realia pod makijażem / wywiad z prof. dr. hab. W. Gasparskim; rozmawiała I. Żylińska*.

03.12.2007. *Decydent & Decision Maker*. 2007. Wyd. 73. URL: <http://decydent.pl/prakseologia-w-polityce/> 5. Kafel T., Ziębicki B. Wymiary i kryteria oceny efektywności organizacji pozarządowych. *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*. 2009. Tom 8 / red. A. Nalepka, A. Ujwary-Gil. Nowy Sącz: WSB-NLU. S. 237–245. 6. Matei A., Ciora C., Dumitru A.S., Ceche R. Efficiency and Effectiveness of the European Parliament under the Ordinary Legislative Procedure. *Administrative Sciences*. 2019 September. No 9(3):70. 18 p. URL: https://www.researchgate.net/publication/335786850_Efficiency_and_Effectiveness_of_the_European_Parliament_under_the_Ordinary_Legislative_Procedure. 7. Khutor T., Karvatskyi A. Chy spivvidnosytsia prozorist diialnosti z efektyvnosti robotu parlamentu: analitychne doslidzhennia / Instytut zakonodavchychk idei. *ACREC Review*. 2019. № 1. 33 c. URL: <https://acrec.org.ua/wp-content/uploads/2019/08/AR01-1-2.pdf> 8. Kukuruz O. V. Stratehiia pidvyshchennia efektyvnosti diialnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. *Stratehiia polityko-pravovoho rozvytku Ukrainy do 2030 roku: naukovo-analitychna zapyska* / kol. avt.; za red. I. O. Kresinoi. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2022. S. 39–54. 9. Kukuruz O. V. Naukove konsultuvannia parlamentu: teoriia ta ukraïnska praktyka. *Pravova derzhava*. 2022. Vyp. 33. S. 560–567. 10. Husariev S.D. Yurydychna diialnist: metodolohichni ta teoretychni aspekty. Kyiv: Znannia, 2005. 375 c. 11. Tsvietkov V.V., Kresina I.O., Kovalenko A.A. Suspilna transformatsiia i derzhavne upravlinnia v Ukraini: polityko-pravovi determinanty: monohrafiia. Kyiv: Kontsern «Vydavnychi Dim «In Yure», 2003. 496 c. 12. Rabinovych P.M. Efektyvnist prava. *Yurydychna entsyklopediia: v 6 t.* / redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv: Ukr. entsykl., 1998–2004. T. 2: D–I. 1999. S. 369–370. 13. Hodovanyk Ye.V. Efektyvnist konstytutsiino-pravovykh norm v umovakh suchasnoho rozvytku systemy prava: dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.02. Mariupol, 2020. 478 c. 14. Smorodynskyi V.S. Efektyvnist pravovoho rehuliuвання. *Velyka ukraïnska yurydychna entsyklopediia: u 20 t.* Kharkiv: Pravo, 2016. T. 3: Zahalna teoriia prava / redkol.: O.V. Petryshyn (holova) ta in.; Nats. akad. prav. nauk Ukrainy; In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy; Nats. yuryd. un-t imeni Yaroslava Mudroho. 2017. S. 123–125. 15. Burhin M.S. Efektyvnist polityky. *Politolohichniy slovnyk* / uporiad. V.P. Horbatenko; za red. Yu.S. Shemshuchenka, V.D. Babkina, V.P. Horbatenka. 2-e vyd., dop. i pererob. Kyiv: Henezha, 2004. S. 195. 16. Magalhães P. Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. Issue 1. P. 77–97.

Kukuruz Oksana. Effectiveness of the parliament: theoretical and methodological aspects

One of the criteria for a successful reform of the parliament, analysts call the improvement of its effectiveness. However, few scientific studies have been

devoted to the theoretical and practical determination of the effectiveness of the parliament. The completion of the parliamentary reform is possible only if there is a clear understanding of the essence of such an indicator as the effectiveness of the parliament.

The purpose of the article is to define the concept of “effectiveness of the parliament’s activity” and create an algorithm for evaluating the effectiveness of the parliament’s activity in practice.

To achieve the goal and objectives of this article, we will use a systematic approach, methods of analysis, synthesis, and analogy. The formulation of the concept of “effectiveness of parliament’s activity” will be carried out with the help of the dialectical method, which makes it possible to determine the general, special and individual properties of the phenomenon under study.

The effectiveness of the parliament’s activity is the ratio between the actual results of its activity (representative, legislative, constitutive, parliamentary control) and the goals of its functioning defined in the constitution and other legal acts, taking into account the assessment of the methods and used resources (human, financial, material, technical etc.) in order to achieve them.

It is proposed to distinguish between two types of criteria for the efficiency of the parliament – universal and special. Emphasis is placed on the fact that the “product” of the parliament is not only legislation, but also state policy, which must also be taken into account when determining the effectiveness of the parliament’s activity.

Key words: effectiveness, parliament, criteria of effectiveness, effectiveness of parliament’s activity, effectiveness of legal norms, effectiveness of policy.

І. С. МОНОЛАТІЙ
С. М. ДЕРЕВ'ЯНКО

МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування як правового й політичного феномена, його інституційного дизайну. Аналізуються проблеми правового регулювання та функціонування системи територіальної організації системи влади у Республіці Польща – основі державного устрою та інституту відносної самостійності, що обслуговує децентралізацію держави, діє згідно із законом і в межах національного права. Акцентується на доцільності використання польського досвіду для вдосконалення національної моделі місцевого самоврядування в Україні. Визначаються її складові, висловлені міркування щодо доцільності внесення змін до законодавства України.

Ключові слова: децентралізація, європейська інтеграція, конституція, місцеве самоврядування, моделювання, політичні інститути.

Monolatii Ivan, Derevianko Serhii. Model of local government of the Republic of Poland: experience for Ukraine

Approaches to understanding the essence of local self-government as a legal and political phenomenon, its institutional design, have been studied. The problems of legal regulation and functioning of the system of territorial organization of the system of power in the Republic of Poland are analyzed as the basis of the state system and the institution of relative independence, which serves the decentralization of the state, acts in accordance with the law and within the limits of national law. Emphasis is placed on the expediency of using the Polish experience to improve the national model of local self-government in Ukraine, its components are determined, and considerations are expressed regarding the expediency of making changes to the current legislation.

Key words: decentralization, european integration, constitution, local self-government, modeling, political institutions.

© **МОНОЛАТІЙ** Іван Сергійович – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника; ORCID: 0000-0002-8963-774X; e-mail: ivan.monolatii@pnu.edu.ua

© **ДЕРЕВ'ЯНКО** Сергій Миронович – доктор політичних наук, професор кафедри політичних інститутів та процесів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника; ORCID: 0000-0003-3848-7072; e-mail: serhii.derevianko@pnu.edu.ua

Війна, яку веде держава-агресор російська федерація на нашій землі з 2014 року, стала тяжким випробуванням на стійкість і для системи місцевого самоврядування. Остання довела свою здатність мобілізувати ресурси територіальних громад на перебудову їх життя в умовах воєнного стану, надання всебічної допомоги Збройним силам України, відбудову зруйнованої окупантами інфраструктури, вирішення повсякденних проблем членів громад і внутрішньо переміщених осіб. Повномасштабне вторгнення відтермінувало завершення реформи децентралізації, яке потребує й внесення змін до законодавства щодо децентралізації влади. У контексті поступу України до євроспільноти корисним видається запозичення кращих надбань правової і політичної думки, апробованого досвіду держав-членів Європейського Союзу, в яких проведені реформи децентралізації зумовили створення й функціонування ефективної системи територіальної організації влади. Сформована у Республіці Польща модель місцевого самоврядування довела свою успішність, застосування ключових її елементів з урахуванням національної специфіки державотворення є доцільним для України. Тому аналіз підходів до розуміння сутності інституту місцевого самоврядування та його правового регулювання у Республіці Польща, політико-правових проблем його модернізації та доцільності використання в новітніх українських реаліях, що є предметом дослідження даної статті, вважаємо науково та практично вагомим.

Вихідним є положення, що широкомасштабна реформа децентралізації передбачає насамперед перерозподіл та чітке розмежування повноважень державної влади та місцевого самоврядування, передачу ширшого кола функцій, а відтак – повноважень та ресурсів системі місцевого самоврядування, повернення значної частини владних повноважень безпосередньо народу. Такий підхід відповідає основним принципам, які сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985) та Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985), євроінтеграційним прагненням України.

Як відомо, місцеве самоврядування – це спосіб організації територіальної громади та найважливіша форма самоврядування, мета якої полягає в отриманні громадянами права самостійно вирішувати окремі питання місцевого значення. У сучасних демократичних

країнах місцеве самоврядування є основою державного устрою та інститутом відносної самостійності, що обслуговує децентралізацію держави, діє згідно із законом і в межах національного права [1, с. 15-17]. До того ж місцеве самоврядування характеризується наявністю правосуб'єктності, демократичною організацією, частково похідною від загальних виборів, виконанням від свого імені та під свою власну відповідальність чітко визначених завдань у сфері державного управління, відносною незалежністю за умови та під наглядом і контролем незалежної судової системи та обов'язкового членства всіх мешканців громади.

Інститут місцевого самоврядування має не лише адміністративний характер, це також політичний феномен. З точки зору адміністративного права та науки управління, місцеве самоврядування означає основну форму децентралізації управління. У контексті конституційного права та політології це найважливіша форма розподілу виконавчої влади між урядом і незалежними територіальними корпораціями [2, с. 18-19]. Держава як суверен делегує частину своїх завдань місцевому самоуправлінню, а місцеве самоврядування є децентралізованою формою державного управління.

До істотних ознак місцевого самоврядування належать: 1) закон повинен гарантувати певним суспільним групам і призначеним ними органам право самостійного ведення “своїх” справ, т. зв. корпоративний чи асоціативний характер місцевого самоврядування; 2) самоврядна громада, сформована громадянами, бере участь у здійсненні самоврядування в обов'язковому порядку, стає членом самоврядування на підставі закону, а не добровільно на підставі власної декларації чи волі; 3) ці групи та їхні органи виконують завдання, що належать державній адміністрації; 4) владне втручання контролюючого органу не порушує встановлену законом самостійність місцевого самоврядування, а втручання у формі нагляду в діяльність місцевого самоврядування можливе лише у випадках і формах, передбачених законом; 5) територіальна громада (громада) має правосуб'єктність; 6) управління “власними” справами базується на принципі децентралізації, тобто незалежності від державної адміністрації, тому місцева громада має право формувати свою внутрішню організацію в межах закону; 7) шляхом обрання представницьких органів і прийняття актів місцевого законодавства [3, с. 122-123].

Зауважимо, що впродовж останніх двадцяти років у Республіці Польща та в інших державах опубліковано чимало наукових та популярних розвідок, автори яких – науковці та політики – прагнуть осягнути сутність територіальної організації влади. Запропоновано чимало більш-менш об’ємних і змістовних визначень цього політико-правового явища та їх дефініційного наповнення. У студіях польських науковців домінує теза, що у політичній думці, а особливо в політичних програмах, важко знайти однозначні відповіді на питання, якою має бути місцева влада та яких змін вона має зазнати. На сучасні концепції місцевого самоврядування, представлені в польській літературі, великий вплив зробили погляди двох видатних теоретиків місцевого самоврядування міжвоєнного періоду – Тадеуша Бігі та Єжи Панейка. Зокрема, Т. Біго зазначав, що місцеве самоврядування є «децентралізацією державного управління, самостійними суб’єктами якого є корпорації», а тому «самоврядування є позначенням структурної форми управління» [4, с. 12]. Натомість Є. Панейко визначав самоврядування як “децентралізоване державне управління, засноване на положеннях закону, яке здійснюється місцевими органами влади, ієрархічно незалежними від інших органів влади та незалежними в межах закону та загального правового порядку” [5, с. VII].

З огляду на перспективи набуття Україною повноправного членства в ЄС привертають увагу праці науковців, присвячені аналізу проблем розв’язання проблем місцевого самоврядування у процесі підготовки вступу Республіки Польща до ЄС. Виокремимо праці Хельмута Воллманна та Томілі Ланкіної “Місьцеве самоврядування в Польщі й Угорщині : від посткомуністичної реформи до вступу до ЄС” [6], Павела Свяневіча “Польща : європеїзація субнаціональних урядів” [7], Ельжбети Опіловської “Регіоналізація в Польщі: передумови, особливості та суспільне сприйняття” [8], Йованки Якубек-Лалік “Перехід від авторитарного режиму до демократії: роль місцевого самоврядування. Кейс Польщі” [9] та ін. Об’єднує їх розуміння того, що у рамках поступу своєї державності на шляху євроінтеграції Республіка Польща перейняла й імплементувала апробовані європейські політико-інституційні й управлінські практики, і на їх основі створила й розвинула власні системи/моделі державного управління та місцевого самоврядування й децентралізації влади. Зокрема, Йованка Якубек-Лалік акцентує

на тому, що “місцеве самоврядування виявилось одним із головних факторів у встановленні чинної демократії та кардинальній зміні системи держави. Крім того, воно залишається сильним фактором демократизації, незважаючи на тенденції повторної централізації, що зростають. За рахунок відновлення місцевого самоврядування в Польщі вдалося побудувати та зміцнити демократичний режим на всіх рівнях – місцевому, регіональному та національному. Зміни, внесені децентралізацією, модернізували та підвищили ефективність держави, а також виявилися корисними на шляху до членства в ЄС. Польща змогла провести серію значних реформ, які надали місцевим громадам незалежне правове становище та значний контроль за місцевими органами влади. Протягом більшої частини часу місцеві органи влади виступали захистом від далекосяжного втручання центрального уряду в місцеві справи. Однак важливо відзначити, що, враховуючи постійний тиск з боку центру, положення та компетенція органів місцевого самоврядування потребують захисту та зміцнення, щоб служити ідеї справжньої місцевої демократії” [9].

Варто, проте, зважити й на міркування Т. Біго, який вважав, що «граничним випадком правової централізації є самодержавний лад – коли правитель є єдиним джерелом загальних норм та індивідуальних розпоряджень (заборон). Полярною протилежністю є система, в якій існує більша кількість центрів, що створюють стандарти, поряд з одним, найвищим, всеохопним джерелом загальних стандартів – підтримкою єдності системи – наприклад, федеральною державою. ... Правова та адміністративна децентралізація означає таку систему, в якій є більша кількість центрів державного управління. У децентралізованій системі наглядовий орган не впливає на зміст актів наглядового органу, а також не може вносити зміни постфактум за власною ініціативою, за винятком кількох випадків, передбачених статутами. У правовому та адміністративному розумінні децентралізація – це система управління, в якій суб’єкти управління є незалежними від центральної влади. ... Децентралізація не має нічого спільного з уявленням про зміст адміністративної діяльності ... в її основі лежать структурні моменти; момент змісту абсолютно не має значення, оскільки йдеться не про те, що є предметом децентралізованого управління, а про те, хто (суб’єкт) і як (незалежно) адмініструє» [4, с. 120-123].

Відтак рішення, запропоновані політичними колами Республіки Польща в умовах децентралізації влади 1990-х – 2000-х рр., стосувалися, зокрема, й проблеми підвищення ефективності місцевого самоврядування, розробки його інституційного дизайну та політичного іміджу державного врядування.

Відповідно до Конституції Республіки Польща, прийнятої в 1997 році, територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади (стаття 15 Конституції). Таким чином, конституційно законодавець уже визначив, що місцеве самоврядування є формою поділу публічної влади, точніше, виконавчої влади, між державою та самостійними територіальними корпораціями. Усі жителі одиниць основного територіального поділу становлять самоврядну громаду. Місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Значну частину покладених на нього законом громадських завдань місцеве самоврядування виконує від свого імені та під свою відповідальність (стаття 16 Конституції). Відповідно до пункту 1 статті 164 Конституції гміна є основною одиницею місцевого самоврядування. Інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються статутом (ч. 2 ст. 164 Конституції) [10].

Конституція Республіки Польща у статті 165 (пункт 1) надає органам місцевого самоврядування правосуб'єктність. Це означає, що його підрозділи є суб'єктами як приватних, так і публічних прав. Правосуб'єктність одиниці місцевого самоврядування відображає статус цієї одиниці як суб'єкта з певними суб'єктивними правами. Водночас саме завдяки цим суб'єктивним правам створюється певна сфера самоврядування одиниці місцевого самоврядування. Правосуб'єктність органів місцевого самоврядування є юридичною конструкцією, яка робить ці органи державної влади незалежними юридичними особами. Це має фундаментальне значення, особливо в контексті цивільного права. Ці суб'єкти мають можливість самостійно – від свого імені – виступати в правових відносинах, як суб'єкт прав та обов'язків, як учасник цивільно-правових відносин, тому можуть набувати права (наприклад, права власності чи інші майнові права) та нести зобов'язання (наприклад, банківські позики) за власний рахунок, без необхідності кожного разу схвалювати таку діяльність наглядовими органами, якщо вони діють у межах чинного

законодавства. Ці суб'єкти, як і будь-яка інша юридична особа, мають правоздатність і дієздатність, а також судочинність і процесуальну дієздатність. Правосуб'єктність органів місцевого самоврядування дає їм можливість користуватися судовим захистом. Незалежність органів місцевого самоврядування підлягає судовому захисту відповідно до статті 165 (пункт 2) Конституції. Правосуб'єктність одиниці місцевого самоврядування є публічною та приватною. Виконуючи громадські завдання, громада або інший суб'єкт може застосовувати правові заходи, характерні для державної влади, і одночасно виконує громадські завдання від свого імені. Як суб'єкт приватного права спільнота має власне майно і може ним самостійно розпоряджатися. Орган місцевого самоврядування, як суб'єкт публічної влади, виконує покладені на нього публічні завдання, а на підставі свого майна та правосуб'єктності може виконувати ці завдання також за допомогою цивільного права (зокрема, договорів).

На початку третього десятиліття XXI століття можна сказати, що місцеве самоврядування “прижилося” у політичній системі Республіки Польща. Створення повітового та регіонального самоврядування (реформа 1998 року), а також запровадження прямих виборів на посаду голови гміни/мера/президента (у 2002 році) є прикладами подальшої децентралізації системи влади та демократизації на рівень місцевого самоврядування. Водночас, як зазначає М. Стшелецький, у науковому дискурсі існує «інтерпретаційне розмаїття», яке стосується двох концепцій визначення місцевого самоврядування – як аполітичного та політичного інституту [11, с. 33]. Однак сучасні політичні дискурси підтверджують, що реформа місцевого самоврядування 1998 року відтворювала дух плюралізму поглядів на основі вже набутого досвіду децентралізації. Адже існуюча до того часу система функціонування публічної адміністрації, заснована на централізації, активно критикувалася політичними колами за хаотичний та суперечливий характер розподілу завдань та повноважень між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням, а також за неможливість впливу громадян на політику, яку проводить влада, а також відсутність громадянського контролю за діяльністю органів державного управління. Також було вказано на неадекватність територіального поділу поставленим перед ним завданням, постулювалося створення

структур державного управління, порівняних до тих, що існують у країнах Європейського Союзу [12, с. 118-120].

Відтак метою реформи було підвищення ефективності та результативності діяльності державного управління, а також виконання державних послуг та управління фінансами на місцевому (повітовому) та регіональному (воєводському) рівнях. Основні передумови реформи стосувалися зміни територіального устрою держави. Одночасно, у контексті реформи, відбулася зміна системи державних фінансів, що гарантує більшу частку одиниць місцевого самоврядування у доходах держави. З точки зору завдань державного управління, реформа базувалася на деконцентрації та децентралізації. Було запроваджено новий розподіл повноважень між центральною та місцевою державною адміністрацією та між органами окремих рівнів основного поділу держави. Обсяг завдань, покладених на повіти та воєводства, мав відповідати їх територіальній юрисдикції. На повітове самоврядування покладалося виконання надгмінних завдань. До обов'язків воєводського самоврядування входять: робота для поступового (цивілізаційного) розвитку регіону та надання мешканцям вузькоспеціалізованих державних послуг. Критерії відокремлення основних підрозділів були визначені у ст. 15 Конституції Республіки Польща. Відповідно до нього основний територіальний поділ держави має враховувати соціальні, економічні чи культурні зв'язки та здатність виконувати суспільні завдання [10].

Слід зауважити, що ступінь незалежності сучасного польського місцевого самоврядування та його роль у виконанні завдань на користь суспільства певною мірою ілюструють економічні чинники – участь органів місцевого самоврядування в загальних державних видатках та їхня частка в громадських доходах. На підставі даних Євростату видно, який саме відсоток ВВП певної країни становлять витрати всього державного управління, а який – витрати місцевих органів влади. Зокрема, частка державних витрат у ВВП окремих країн у 2021 році була різною – найвищою у Франції (59,2%), найменшою – в Ірландії (24,9%). Що стосується видатків, які здійснюються місцевою владою, то найвищий рівень зафіксований у скандинавських країнах: Данії (33,6%), Швеції (24,8%), Фінляндії (22,7%) та Норвегії (16,3%). Польща в цьому рейтингу посіла сьоме місце з результатом 14,2%. Подібно до видатків

формується показники щодо державних надходжень, отриманих органами місцевого самоврядування в окремих європейських країнах. Найвищі вони в скандинавських країнах: Данії (33,7%), Швеції (25,4%), Фінляндії (22,3%) і Норвегії (16%). У випадку Польщі вони становлять 14,9%, що є шостим результатом серед країн-членів ЄС [13].

Порівняння показників Польщі та інших країн ЄС свідчить, що на економічному рівні органи місцевого самоврядування у Республіці Польща займають важливе місце в організації управління та виконанні суспільних завдань. Однак, на нашу думку, із наведених даних не слід робити поспішного висновку, що спосіб формування польських одиниць і органів місцевого самоврядування є результатом того, що місцева влада залишається, з одного боку, суб'єктом публічної влади, а з іншого – інституцією, яка ризикує бути підпорядкованою державній адміністрації, котра часто розглядає її як політичну конкуренцію або як суб'єкт, що має діяти в рамках державних адміністрацій.

Саме тому із моменту створення гмін точиться постійна дискусія щодо відповідності пропорцій між завданнями, покладеними на органи місцевого самоврядування, та джерелами їх фінансування. Однак наявність конфлікту між центральною та місцевою владою не завжди повинна мати негативні наслідки. Це може призвести до створення балансу між двома адміністраціями таким чином, щоб запобігти домінуванню однієї з них або контролю над усіма справами особи однією з них. Позитивним ефектом вищезазначених суперечностей може бути також явище конкуренції між якістю послуг, що надаються місцевою владою та центральною владою.

Отже, у Польщі законодавство, що формує місцеве самоврядування, відповідає загальним системним принципам, які внесені до Конституції Республіки Польща 1997 року. В формуванні відносин між місцевою владою та урядом держава має сильнішу позицію. Вона має монополію на прийняття нормативних актів, які є загальними для всієї країни, включно з тими, що визначають організацію та принципи фінансування органів місцевого самоврядування. Відповідно до принципів, викладених у Конституції Республіки Польща, урядова партія може суттєво впливати на позицію місцевого самоврядування, формуючи, серед іншого, виборче законодавство місцевого самоврядування, перелік власних доходів місце-

вого самоврядування, обсяг власних і доручених завдань, правила нагляду або майно місцевого самоврядування. Місцева влада, у свою чергу, впливає на створення правового порядку [14, с. 12-14].

Додатково, в контексті сучасних дискусій, зазначмо, що динамічні зміни у сфері цифрових технологій та розвиток е-урядування змінюють форму відносин між адміністративним апаратом (владою та місцевим самоврядуванням) та громадянином. З появою можливості громадянам врегулювати справи за допомогою цифрових технологій, ймовірним є зникнення поділу на державні органи (наприклад, податкова, установа соціального страхування) та органи місцевого самоврядування. Різниця між ними зводиться до вибору інших вкладок на веб-сайті. Саме офіційний державний (урядовий) апарат обслуговує заявників у електронному вигляді ефективніше та має краще розвинені цифрові інструменти для обслуговування клієнта, ніж сайт місцевої влади. Це пов'язано з непорівнянними фінансовими можливостями обох адміністрацій та масштабами розглядуваних справ. Такий стан може призвести до значної різниці в якості обслуговування споживачів, що надається центральною та місцевою адміністрацією. Це, в свою чергу, може призвести в майбутньому до появи суспільних очікувань щодо єдиної електронної системи діловодства та простоти ведення справ незалежно від типу офісу. Ми припускаємо, що ці фактори можуть також вплинути на традиційне сприйняття відносин між місцевою владою та урядом.

Означені особливості правового регулювання механізму функціонування інституту місцевого самоврядування у Республіці Польща видаються доцільними для використання в новітніх українських реаліях. Польський досвід активно використовувався українським законодавцем при започаткуванні реформи децентралізації. Апробовані у польських умовах алгоритми її проведення широко вивчалися представниками органів державної влади і органів місцевого самоврядування всіх рівнів, стали предметом численних наукових заходів і експертних обговорень, регулярних зустрічей науковців обох країн у різних форматах. Використання практики вступу до ЄС, що стала предметом наукових розвідок, дало б змогу уникнути низки проблем та оптимізувати цей процес.

Вважаємо, що в Україні створена загалом змістовна національна модель місцевого самоврядування, яка закріплена норматив-

но-правовими актами. Конституція України, визнаючи народ “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади”, проголошує, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (частина друга статті 5) [15]. Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69, за яким народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Конституція України визначає засади територіального устрою держави (статті 132–134, пункт 13 частини першої статті 92), статус місцевого самоврядування (статті 140–142), компетенцію його органів (статті 143, 144) та місцевих державних адміністрацій (стаття 119) [15], що є базовими для проведення реформи децентралізації. Конституційні норми та приписи конкретизовані у Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, який встановив право громад на об’єднання, загальний спосіб його здійснення та основні засоби державного стимулювання об’єднаних процесів [16], Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [17] та ін.

Статтю 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” місцеве самоврядування в Україні визначено як “гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ та міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради і їхні виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст” [17].

Згідно із внесеними до статті 5 цього Закону змінами внаслідок здійснення реформи децентралізації система місцевого самоврядування в Україні включає: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну і міську раду; 3) сільського, селищного і міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної і міської ради; 5) районні та обласні ради, котрі представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; 6) органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням територіальної гро-

мади міста чи міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та вибирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [17]. Відтак в Україні створена цілісна модель місцевого самоврядування.

Чималий масив підзаконних нормативно-правових актів щодо створення та діяльності спроможних територіальних громад прийнято Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Центральна виборча комісія здійснює організацію та проведення, нормативне та консультативно-методичне забезпечення виборів новоутворених громад.

Однак численні зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (з часу його прийняття у 1997 році вже ухвалено 161 Закон України про внесення змін до нього та низка законопроектів чекає свого розгляду Верховною Радою України), значний масив нерідко неузгоджених підзаконних нормативно-правових актів також не створили необхідних умов для вдосконалення системи територіальної організації влади. Як наслідок, зберігаються суттєві відмінності між конституційним та фактичним статусом місцевого самоврядування. Збільшення впливу і ролі місцевих рад суттєво нівелюється надмірною політизацією їх діяльності, жорстким протистоянням депутатських фракцій і груп, які сформовані здебільшого за партійним принципом внаслідок застосування на місцевих виборах пропорційної виборчої системи, що часто дезорганізує їх конструктивну роботу. Спостерігається правовий нігілізм у здійсненні своїх повноважень місцевими органами виконавчої влади, що порушує загалом систему функціонування виконавчої влади у державі. Чимало громадян штучно усунуто від участі у вирішенні проблем громад через епізодичність та неефективність використання законодавчо закріплених форм безпосередньої демократії, зокрема місцевих референдумів.

За цих умов перспективи формування і функціонування ефективної системи територіальної організації влади значною мірою пов’язані з істотним розширенням застосування форм народного волевиявлення, безпосереднього залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України. Саме місцевий референдум дозволяє вирішувати

й найбільш гострі, важливі питання локального (місцевого) значення, за винятком тих, з яких відповідно до Конституції України проведення референдуму не допускається.

Порівняльний аналіз особливостей української національної конституційної моделі політико-правового інституту місцевого референдуму та відповідних моделей Республіки Польща, інших держав Центральної та Східної Європи дав змогу систематизувати міркування про правові підстави та політичну доцільність оновлення конституційних норм і приписів, щодо безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою та сформулювати конкретні пропозиції про внесення відповідних змін до чинної Конституції України [18].

Загалом процес законодавчого регулювання, як вважають політики та науковці, має позитивну тенденцію, створив правові основи об'єднавчого процесу. Дискусійним залишається питання внесення змін до Конституції України з метою завершення процесу децентралізації та її незворотності. Зауважимо, що ініціювання змін до Конституції України відбувається перманентно, з часу її прийняття. Пропоновані у попередні два десятиліття законопроекти, чи навіть оновлені варіанти Основного Закону держави, містять чимало цікавих і прийнятних новел, які, однак, так і залишалися проектами і, очевидно, нині можуть розглядатися радше як пам'ятки політико-правової думки. Реальні шанси бути втіленими в Конституції України, поза суперечливістю змісту та потреби їх прийняття, мають проекти, що ініційовані упродовж 2019-2022 років. Правові підстави та доцільність їх різні, проте безперечною є політична вмотивованість.

Показово, що вже у перший день роботи новообраної Верховної Ради України Президент України В. О. Зеленський подав сім законопроектів про внесення змін до Конституції України, ще один – у грудні 2019 року. На відміну від попередніх спроб дані законопроекти готувалися у закритому режимі, практично без обговорення не тільки в громадянському суспільстві, а й експертному середовищі. Не вирізняється дискусійністю й їх прийняття в першому читанні. Значною мірою це зумовило отриманий владою результат – тільки два законопроекти можуть бути реалізовані, три – отримали негативний висновок Конституційного Суду України, один (щодо децентралізації) – відкликаний. 13 грудня 2019 року Президент

України В. Зеленський зареєстрував «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Початковий варіант проекту викликав шквал критики в суспільстві та європейських політиків, і його відправили на доопрацювання. Оновлений законопроект внесений Президентом України до парламенту 27 грудня, але вже 17 січня 2020 року взагалі відкликаний суб'єктом подання [19]. Відомо, що новий варіант законопроекту щодо децентралізації, підготовлений Кабінетом Міністрів України 2020 року, пройшов внутрішнє обговорення, але так і не був внесений до парламенту, як з правових, так і політичних підстав.

Із запропонованих новел, очевидно, доцільним є запропоноване у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598, більш широке визначення місцевого самоврядування, яке передбачає не лише «право», а й «спроможність» громади. Порівняно з чинною редакцією статті 140 Конституції України таке визначення максимально близьке до сформульованого у Європейській Хартії місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [20].

Стовідсоткове покриття території держави територіальними громадами планували завершити навесні 2020 року. Оскільки конституційний законопроект був відкликаний, то це зумовило прийняття Верховною Радою України 16 квітня 2020 року змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», якими Кабінету Міністрів України надано право приймати рішення щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій громад, а також подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів [21]. Додатковою підставою стала складність продовження формування спроможних територіальних громад на засадах добровільності через запровадження карантину та надзвичайної ситуації на всій території держави.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України видав розпорядження, якими затвердив по кожній з областей новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, що мав забезпечити в

Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад. Загалом створено 1469 (у тому числі 31 територіальна громада знаходилась на тимчасово окупованих територіях України, без урахування міст із спеціальним статусом Києва і Севастополя, створення територіальних громад на території Автономної Республіки Крим передбачено після її деокупації) [22]. 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів», скоротивши кількість районів з 490 до 136 [23]. Прийняття цих законодавчих актів та їх реалізація призвела до запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою й проведення місцевих виборів восени 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, чому не завдила й пандемія COVID-19. Однак недосконалість законодавчого забезпечення ускладнює реформування субрегіонального рівня територіального устрою. Неефективною виявилась і діяльність політичних партій та інститутів громадянського суспільства щодо усвідомлення громадами доцільності добровільного об'єднання.

Низку проблем правової регламентації місцевого самоврядування зафіксовано у виданні Центру політико-правових реформ «Зелена книга конституційної реформи в Україні» 2021 року за результатами обговорень Парламентської експертної робочої групи з питань конституційного реформування. Зокрема, йдеться про повноваження парламенту щодо призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (пункт 30 статті 85 Конституції України), що на практиці часто призводить до політичного відтягування дат таких виборів, фактично позбавляючи громадян права вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Не існує жодної відповідальності, крім політичної, за подібні прояви бездіяльності парламенту. Визначені статтями 118 та 119 Конституції України повноваження місцевих державних адміністрацій на практиці пересікаються з повноваженнями органів місцевого самоврядування. Делегування повноважень теж є малоефективним інструментом реалізації державної політики на місцях. Повноваження, передбачені пунктами 3, 4, 5, 7 статті 119, на практиці можуть мати труднощі в їх реалізації, оскільки тут пересікаються інтереси органів місцевого самоврядування. Незрозуміло, чи повноваження, передбачене пунктом 2

статті 119, стосується нагляду за законністю діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування [24, с. 29, 35].

Отже, використання на практиці напрацьованих підходів дало змогу загалом провести реформування місцевого самоврядування на нових засадах. Невизначеність оновлення конституційних норм певною мірою об'єктивує перспективи прийняття важливих для завершення формування територіальних громад і процесу децентралізації загалом законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», оновлення Виборчого кодексу України щодо місцевих виборів, законів України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», внесення необхідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів тощо. Важливим є оновлення чи прийняття нових статутів територіальних громад. Прийняття змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів, з обов'язковим широким обговоренням в експертному середовищі, дало б змогу завершити у повному обсязі процес формування спроможних територіальних громад в Україні.

Таким чином, попри незавершеність реформи, існуючі істотні проблеми й виклики в умовах зовнішньої агресії російської федерації, оскільки йдеться про саме існування Української держави, територіальна цілісність та суверенітет якої опинилися під загрозою знищення, а також перманентних системних проблем внутрішньодержавного розвитку, широку критику в політикумі та суспільному загалі, створена система місцевого самоврядування є дієздатною та стійкою. Її розбудова базується на національних традиціях народоправства, а також широкому застосуванні досвіду європейських держав, де децентралізація втілюється на практиці після Другої світової війни та довела свою ефективність. Досвід Республіки Польща виявився найбільш прийнятним і використаним в українських реаліях. Принципово важливим вважаємо те, що пропонувані суб'єктами права законодавчої ініціативи зміни мають проходити якомога ширше обговорення на національному та міжнародному рівнях. При цьому недоцільним є механічне виконання рекомендацій чи перенесення зарубіжного досвіду на національний ґрунт.

1. Korczak Jerzy, Lisowski Piotr, Ostapski Adam. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Nr. 4. Wrocław, 2020. S. 1–560.

2. Janosiewicz Waldemar. Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny. *Homo Politicus*. Vol. 13. Warszawa, 2018. S. 7-21.

3. Marak Katarzyna. Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna. *Acta Universitatis Wratislaviensis*. No 3109. Przegląd Prawa i Administracji. Vol. LXXIX. Wrocław, 2009. S. 121-144.

4. Bigo Tadeusz. Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. 226 s.

5. Panejko Jerzy. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż: [s.n.], 1926. 132 s.

6. Wollmann H., Lankina T. Local government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession. *Local democracy in post-communist Europe* / H. Baldersheim et al. Opladen: Leske and Budrich, 2003. P. 91–122.

7. Swianiewicz Pawel. Poland : Europeanization of Subnational Governments. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* / ed. by F. Hendriks, A. Lidström, J. Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 480–504. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/38592/chapter-abstract/334659440?redirectedFrom=fulltext&login=false>.

8. Opilowska Elżbieta. Regionalisation in Poland: background, features and public perception. A first appraisal. *Belgeo: The Belgian Journal of Geography*. 2019. Vol. 2. URL: <https://journals.openedition.org/belgeo/34254.pdf>.

9. Jakubek-Lalik Jowanka. Transition from Authoritarian Regime to Democracy : The Role of Local Self-Government. The case of Poland. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*. 2020. Vol. 5. No. 2. URL: <https://astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/122>.

10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. Nr 78. Poz. 483. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>.

11. Strzelecki Michał. Polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski. Płock, 2019. S. 25-59.

12. Majer Piotr, Urbanek Andrzej. *Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*. Warszawa, 2016. 244 s.

13. *Офіційний вебсайт Євростату – EUROSTAT*: URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu>.

14. Gawłowski Robert. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym. *Samorząd Terytorialny*. Nr 12. Warszawa, 2015. S. 5-14.

15. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141; поточна ред. від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02. 2015 р. № 157-VIII. ВВР. 2015. № 13. Ст. 91; поточна ред. від 14.05.2020. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997

- p. № 280/97-ВР. ВВР. 1997. № 24. Ст. 170; поточна ред. – Ред. від 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 18.** Derevianko S., Derevianko O. Models of local referendum according to the constitutions of Ukraine and countries of Central and Eastern Europe: comparative-typological characteristics. *Samorząd terytorialne w Konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej: Zarys problematyki* / Redakcja Iwona Lasek-Surowiec. Chelm, 2018. S. 87–101.
- 19.** Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Внесений Президентом України В. Р. Зеленським 13.12.2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
- 20.** Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). Офіц. переклад. *Офіційний вісник України*. 2015. 3 квітня. № 24. **21.** Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. ВВР. 2020. № 35. Ст. 259; поточна ред. від 23.07.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n15>.
- 22.** Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. Децентралізація дає можливості. 12.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html>.
- 23.** Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. ВВР. 2020. № 33. Ст. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>.
- 24.** Зелена книга конституційної реформи в Україні. Київ: Центр політико-правових реформ, 2021. 35 с. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Projekt-Zelenoi-knyhy.pdf>

References

1. Korczak Jerzy, Lisowski Piotr, Ostapski Adam. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Nr. 4. Wrocław, 2020. S. 1–560.
2. Janosiewicz Waldemar. Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny. *Homo Politicus*. Vol. 13. Warszawa, 2018. S. 7-21. 3. Marak Katarzyna. Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna. *Acta Universitatis Wratislaviensis*. No 3109. Przegląd Prawa i Administracji. Vol. LXXIX. Wrocław, 2009. S. 121-144.
4. Bigo Tadeusz. Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. 226 s.
5. Panejko Jerzy. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż: [s.n.], 1926. 132 s.
6. Wollmann H., Lankina T. Local government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession. *Local democracy in post-communist Europe* / H. Baldersheim et al. Opladen: Leske and Budrich, 2003. P. 91–122.
7. Swianiewicz Pawel. Poland : Europeanization of Subnational Governments. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* / ed. by F. Hendriks, A. Lidström, J. Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 480–504. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/38592/chapter-abstract/334659440?redirectedFrom=fulltext&login=>

false. **8.** Opilowska Elżbieta. Regionalisation in Poland: background, features and public perception. A first appraisal. *Belgeo: The Belgian Journal of Geography*. 2019. Vol. 2. URL: <https://journals.openedition.org/belgeo/34254.pdf>. **9.** Jakubek-Lalik Jowanka. Transition from Authoritarian Regime to Democracy: The Role of Local Self-Government. The case of Poland. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*. 2020. Vol. 5. No. 2. URL: <https://astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/122>. **10.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. Nr 78. Poz. 483. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>. **11.** Strzelecki Michał. Polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski. Płock, 2019. S. 25-59. **12.** Majer Piotr, Urbanek Andrzej. *Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*. Warszawa, 2016. 244 s. **13.** *Ofitsiyni vebсайт Yevrostatu – EUROSTAT*: URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu>. **14.** Gawłowski Robert. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym. *Samorząd Terytorialny*. Nr 12. Warszawa, 2015. S. 5-14. **15.** Konstytucja Ukrainy: Pryniata na p'iatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (dali – VVR)*. 1996. № 30. St. 141; potochna red. vid 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. **16.** Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02. 2015 r. № 157-VIII. VVR. 2015. № 13. St. 91; potochna red. vid 14.05.2020. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. **17.** Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. VVR. 1997. № 24. St. 170; potochna red. vid 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. **18.** Derevianko S., Derevianko O. Models of local referendum according to the constitutions of Ukraine and countries of Central and Eastern Europe: comparative-typological characteristics. *Samorząd terytorialne w Konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej: Zarys problematyki / Redakcja Iwona Lasek-Surowiec*. Chelm, 2018. S. 87–101. **19.** Projekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). Vnesenyi Prezydentom Ukrainy V. R. Zelenskyim 13.12.2019 r. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/webproc4_1?pf3511=67644. **20.** Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia (m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku). Ofits. perekład. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2015. 03 kvitnia. № 24. **21.** Pro vnesennia zmin do deiaknykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 r. № 562-IX. VVR. 2020. № 35. St. 259; potochna red. vid 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n15>. **22.** Te, choho nikoly ne bulo v Ukraini: Uriad zatverdyv adminterustrii bazovoho rivnia, shcho zabezpechyt povsiudnist

mistsevoho samovriaduvannia. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. 12.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html>. 23. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. № 807-IX. *VVR*. 2020. № 33. St. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>. 24. Zelena knyha konstytutsiinoi reformy v Ukraini. Kyiv: Tsentr polityko-pravovykh reform, 2021. 35 s. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Proiekt-Zelenoi-knyhy.pdf>.

Monolatii Ivan, Derevianko Serhii. Model of local government of the Republic of Poland: experience for Ukraine

The article examines approaches to understanding the essence of local self-government as a legal and political phenomenon, its institutional design. The thesis that dominates the studies of Polish scientists is that in political opinions, and especially in political programs, it is difficult to find unequivocal answers to the question of what the local government should be and what changes it should be aware of.

The problems of legal regulation and functioning of the system of territorial organization of power in the Republic of Poland are analyzed – the basis of the state system and the institution of independent autonomy, which serves the decentralization of the state, acts in accordance with the law and within the limits of national law. At the same time, modern political discourses of the research problem confirm that the reform of local self-government in 1998 reproduced the spirit of pluralism of views based on the already acquired experience of decentralization. Until then, the functioning system of public administration, based on centralization, was actively criticized by political circles for the chaotic and feeble nature of the distribution of tasks and powers between the state administration and local self-government, as well as for the impossibility of citizens' influence on politics, the exercise of which power, as well as messages. civil control over the activities of state administration bodies.

The legislation forming local self-government corresponds to the general systemic principles included in the 1997 Constitution of the Republic of Poland. The state has a stronger position in shaping relations between local authorities and the government. It has a monopoly on the adoption of normative acts that are common to the entire country, exclusively with those that launch the organization and principles of financing of local self-government bodies.

Emphasis is placed on the expediency of using the Polish experience to improve the national model of local self-government in Ukraine, its components are presented, and an assessment is made regarding the expediency of making changes to the current legislation. in Ukraine, a generally meaningful national model of local self-government has been created, which is established by current legal acts. However, numerous changes to the current Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, a significant array of often inconsistent sub-legal normative legal acts also did not create serious conditions for improving the system of territorial organization of power.

The uncertainty of the addition of constitutional norms to a certain extent objectifies the prospects of adoption, important for the completion of the formation of territorial communities and the process of decentralization in general, of the Laws of Ukraine “On the principles of the administrative and territorial system of Ukraine”, “On state supervision of the legality of decisions of local self-government bodies”, “On local referendum”, amendments to the Electoral Code of Ukraine regarding local deputies, Laws of Ukraine “On local self-government”, “On service in local self-government bodies”, “On local state administrations”, amendments to the Tax and Budget Codes, etc. It is important to amend or adopt new Statutes of territorial communities.

Key words: decentralization, european integration, constitution, local self-government, modeling, political institutions.

ЛОКАЛІЗМ ЯК СИНТЕЗ ПОЛІТИЧНИХ, ГЕОГРАФІЧНИХ ТА ЕКОЛОГІЧНИХ АСПЕКТІВ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ

Розглянуто основні етапи формування концепції локалізму та визначено внесок у неї географії, екології та політології. Відзначено, що локалізм став можливим і завдяки формуванню багаторівневого управління, в рамках якого виділяють такі моделі вокалізму, як умовний, представницький та громадівський.

Ключові слова: локалізм, місцеве самоврядування, децентралізація, субсидіарність, багаторівневе управління, екологія, стійкий розвиток, урбанізація.

Nekriach Anastasiia. Localism as syntethis of political, geographical and ecological aspects of local development

The main stages in the formation of the concept of localism are considered, and the contributions of geography, ecology and political science to it are identified. It is noted that localism was also made possible by the formation of multi-level governance, within which such models of localism as conditional, representative and communal are distinguished.

Key words: localism, local government, decentralization, subsidiarity, multi-level government, ecology, sustainable development, urbanization.

Поняття «локалізм» поки що є новим для вітчизняної політології, хоча досить широко використовується «локальний» для позначення будь-якого просторового утворення чи процесів, що відбуваються на рівні нижче загальнонаціонального. У цьому контексті «локальний» рівень зазвичай включає просторовий та демографічний виміри, такі як «площа», «район», «містечко», «село» тощо. Тобто можна говорити про сильний зв'язок локалізму з ідеєю певної місцевості, але її масштаб може значно різнитися: від міського мікрорайону до регіону. Проте як ідея спільнота жодним чином є

неповним синонімом локального, оскільки вона може існувати на загальнонаціональному чи регіональному рівнях, розпорошена у фізичному просторі або ж мати віртуальний характер. Щоправда, є низка моментів, у яких локалізм та спільнота мають спільні точки дотику [1].

Локалізм часто проявляє себе як відповідь на політичну централізацію чи відображає зростання впливу місцевих громад на економічну та політичну глобалізацію. З огляду на це локалізм має чітку асоціацію з поняттям управління і влади способом їх здійснення. Низка дослідників вважають локалізм природним полігоном для здійснення пілотних проєктів перед їх запровадженням на загальнонаціональному рівні, що дає можливість виправляти недоліки майбутньої державної політики [2, р. 291]. Оскільки сьогодні багато держав намагаються підвищити результативність та ефективність державної політики як для громадян, так і для місцевих громад шляхом передачі повноважень органам регіональної та місцевої влади, то можна стверджувати, що локалізм має певний концептуальний зв'язок із поняттями «децентралізація» та «субсидіарність». Проте наскільки далеко заходить цей зв'язок, залежить від того, яким чином відбувається передача державних повноважень у кожному випадку. Але спільною рисою є домінування співробітництва та висхідних, а не низхідних моделей управління [3].

Локалізм досить швидко став популярним напрямом у наукових дослідженнях політики та соціуму з кінця ХХ ст. і досі зберігає свою актуальність як концепція, здатна дати відповіді на виклики, з якими нині стикається людство [4]. Аналіз опублікованої літератури з локалізму дає підстави виділити три дисципліни, що зробили найбільший внесок в його становлення: географію, екологію та політологію. Історично перша і друга почали цікавитися локалізмом раніше, ніж політологія. Проте географічна та екологічна література часто розглядали проблеми політичної організації та процесу прийняття колективних рішень, тобто цікавилися, по суті, політичними питаннями.

Внесок географів полягає в акцентуванні уваги на місцях, адже найперші спроби географічних досліджень були відображенням вчених вивчити та описати конкретні місця, населені пункти або регіони. Н. Кларк виділяє три підходи до локальних студій в географії [5]. Перший – природного місця, представлений дослідженнями у сфері

регіональної та соціальної географії та просторовою наукою. Такий підхід домінував протягом переважної більшості ХХ ст. і розглядав місцевості як «природний феномен», що має безліч варіацій. Однак протягом 1970-х років під сильним впливом марксизму на перший план вийшла політико-економічна географія, яка розглядала місцевості як результат нерівномірного економічного розвитку. Важливим внеском цього підходу стало розуміння місцевості як такої, що «робиться і не робиться з часом». Фактично саме тут географія та політологія вперше знайшли спільну мову, що особливо яскраво проявилось в урбаністичних студіях. Третій підхід – «постструктуралістська географія», що з'явилася у 1990-х роках й аналізувала місця (локалітети) як відкриті, проникні та динамічні території. Одним із відомих представників цього напрямку є Д. Массі [6], яка розглядала управління локалітетами як «вільний і узгоджений набір політичних домовленостей про центральні, регіональні та місцеві інститути, разом з приватними та громадськими організаціями», що має багато спільного з концепцією багаторівневого управління, реалізованою у рамках Євросоюзу.

На відміну від географії екологічний напрям досліджень завжди мав виражене політичне забарвлення. З моменту свого формування на початку ХХ ст. у США він постійно критикував такі явища розвитку як індустріалізація, урбанізація, зростання населення та нестійкий спосіб життя. Одна з найбільш помітних фігур цього напрямку – американський економіст Г. Делі, праці якого визначили чотири основних принципи стійкості [7] та ключові операційні принципи стійкого розвитку [8]. Праці таких екологів лягли в основу «зеленого» руху та заклали ідеологічні засади концепції переходу [9].

Що стосується політології, то її внесок у наукову літературу з локалізму пов'язується з поняттям «Новий локалізм», який спершу з'явився у США [10; 11], а згодом і у Великобританії [12; 13]. У США Новий локалізм розглядався як свого роду радикальне пробудження, коли місцеві громади закликали прокинутися та кинути виклик регуляторній державі. На думку його представників, Новий локалізм глибоко вкорінений в американське громадянське суспільство, виник із кризи в місцевих економіках і став відповіддю на вакуум влади, створений вищими рівнями управління. Тому слід вжити негайних заходів, щоб врятувати громади та

міста від занепаду шляхом виходу за рамки обмеженої спроможності місцевого публічного сектора та вузького бачення пересічних інвесторів з приватного сектора. Новий локалізм може допомогти пройти через цей кризовий етап та скористатися результатами глибоких економічних та демографічних змін останніх десятиліть, що сприяють відродженню міст у США. Ринки переоцінюють міста, і Новий локалізм є інструментом, за допомогою якого лідери можуть трансформувати ринкову владу в ресурси, що можуть фінансувати майбутнє. Саме такі громади виживуть і процвітатимуть у наші часи [14].

Після появи у Великобританії у 2000-х роках Новий локалізм майже одразу став офіційною програмою Лейбористської партії [15], а в 2011 році навіть був прийнятий Закон про локалізм [16], що мав за мету передачу урядових повноважень органам місцевої влади. Проте за Нових лейбористів локалізм швидко мутував у щось протилежне американському оригіналу, до такої міри, що Л. Пратчетт у 2004 році критикував лейбористський варіант як «досконалий інструмент» примусу органів місцевої влади ще ефективніше виконувати урядову програму дій [17, р. 371]. Така критика спонукає політологів аналізувати, наскільки послідовність держави у реалізації засад локалізму сприяє розвитку саме висхідної моделі чи співробітництву між різними рівнями управління. Це ставить більш фундаментальні питання – про суть автономності управлінських органів та кінцеві результати політики як такої, сприяє формулюванню більш послідовної теорії про локалізм у рамках дискусій про політичний суверенітет у XXI ст.

Поява та популярність концепції локалізму значною мірою зумовлена формуванням багаторівневої системи управління (БРУ, multi-level governance), насамперед в Євросоюзі, яке розглядає управління не лише як багаторівневе, але й поліцентричне з великою кількістю акторів. Як поліцентричний феномен БРУ відкриває можливості для глибшого аналізу того, як політична влада здійснюється на різних рівнях територіальної організації і які типи акторів залучені до цього процесу. У зв'язку з цим найбільш яскравою особливістю БРУ є припущення, що, з теоретичної точки зору, будь-яка організація на будь-якому рівні управління, незалежно від її компетенції, має рівний статус з іншими [18, р. 164]. Іншими словами, суверенітет порівну розподіляється між різними рівня-

ми управління, і такий «урівнювальний» підхід є визначальною характеристикою БРУ.

В рамках БРУ важливим для розуміння і аналізу локалізму є його розгляд з точки зору владних повноважень на різних просторових рівнях організації та управління. У цьому контексті можна виділити три моделі взаємодії: низхідна (зверху донизу); висхідна (знизу доверху) та співробітництво. Вони дістали своє відображення у відомій типології П. Хілдрета, який виділив три варіанти політичного локалізму: умовний локалізм, коли центральний уряд передає повноваження органам місцевої влади за умови, що вони погодяться підтримувати цілі загальнонаціональної політики чи впровадять певні стандарти діяльності; представницький локалізм – передача повноважень місцевим, демократично обраним органам відповідно до принципу самоврядування, зафіксованого у Європейській хартії місцевого самоврядування; громадівський локалізм, тобто передача низки повноважень громадянам та місцевим громадам з метою залучення їх до процесу прийняття рішень [19, р. 704]. Перший ідеальний тип представляє низхідний локалізм, другий – співробітництво, а третій – висхідний тип. Проте хоча усі ідеальні типи пропонують корисні інструменти для аналізу, для вивчення того, як уряд справляється з реалізацією передачі повноважень і/або локалізмом, часто виявляється, що два чи три варіанти представлені у різних комбінаціях одночасно, і саме врахування такого факту є важливим для аналізу локалізму [20, р. 614].

Кожен із трьох ідеальних типів має свої переваги і недоліки. Низхідний підхід до локалізму часто супроводжується таким поняттям як «стратегія», «цінність для грошей», «обслуговування клієнтів», «делегування» та «zasлужена автономія» [21]. Останнім часом деякі вчені виступили з різкою критикою низхідного локалізму та того, що вони вважають марним використанням таких термінів як «велике суспільство» чи «розширення прав і можливостей громади». За такого підходу локалізм зазвичай розглядається як інструмент «неоліберального управління» [22] чи «деполітизації» [23, р. 117-118].

Якщо йдеться про висхідну модель локалізму, то вона зазвичай пов'язана з проблематикою розширення прав і можливостей, або уповноваження громади чи міських районів [24, р. 64-65]. Проте висхідний підхід до локалізму схильний наголошувати на важли-

вості уповноваження як «відкритого процесу», що відбувається в «управлінському просторі», «проголошеному і створеному» самими громадами та міськими районами [25, р. 292]. Висхідний підхід до локалізму також пов'язаний з такими концепціями як власність громади [26] та стійкість [27]. У рамках одного з напрямів таких досліджень під впливом «зеленого» порядку денного (наприклад, Транзитного руху [28]) вважається, що громади повертають собі не так політичний, як економічний контроль над основними видами діяльності, що підтримують їх щоденне життя, таке як виробництво харчових продуктів та енергії. Ще однією характерною особливістю цього типу є те, що місця розглядаються як самостійні політичні, економічні чи культурні «гравці» [29; 30]. Такий підхід здатний радикально змінити уявлення про устрій політичних інститутів та систем.

Модель співробітництва у локалізмі зазвичай зустрічається у літературі з федералізмом [31], де «взаємність» розглядається як ключовий принцип у розробці політичних систем. Значна роль міжурядової взаємності відводиться у програмних документах ЄС з політики згуртованості.

Отже, локалізм сформувався на стику трьох дисциплін: географії, екології та політології та почав набувати популярність з початку XXI ст. До переваг цього підходу слід віднести те, що він пропонує комплексне бачення проблем, з яким стикається сучасне суспільство, яке стає дедалі більш фрагментованим зі зростанням ролі місцевих спільнот. Останні завдяки розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, процесам глобалізації та технологічному прогресу дедалі більш спроможні до самостійного забезпечення своїх потреб. У контексті отримання Україною статусу кандидата на членство в Євросоюзі локалізм через тісний зв'язок з багаторівневим управлінням сприятиме адаптації органів місцевого і регіонального управління до функціонування в умовах наднаціонального утворення.

1. Delanty G. Community. London: Routledge, 2018. 262 p. 2. Bailey N., Pill M. Can the State Empower Communities through Localism? An Evaluation of Recent Approaches to Neighbourhood Governance in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2015. Vol. 33. № 2. P. 289-304. 3. Pratchett L. Local Autonomy, Local Democracy and the «New Localism». *Political Studies*. 2004. Vol. 52. № 2. P. 358-375. 4. Stables A. New Localism:

Living in the Here and Now. Springer International Publishing, 2019. 118 p.

5. Clarke N. Locality and Localism: A View from British Human Geography. *Policy Studies*. 2013. Vol. 34. № 5–6. P. 492-507. **6.** Massey D. For Space. London: Sage, 2005. 232 p. **7.** Daly H. Steady-State Economics. Washington, DC: Island Press, 1991. 318 p. **8.** Daly H. Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development. Boston, MA: Beacon Press, 1996. 264 p. **9.** Hopkins R. The Transition Companion: Making Your Community More Resilient in Uncertain Times. Cambridge: Transition Books, 2011. 658 p. **10.** Morris D., Hess K. Neighbourhood Power: The New Localism. Boston, MA: Beacon Press, 1975. 180 p. **11.** Goetz E., Clarke S. The New Localism: Comparative Politics in a Global Era. Newbury Park, CA: Sage, 1993. 240 p. **12.** Filkin G., Stoker G. Towards a New Localism: A Discussion Paper. London: NLGN, 2000. 68 p. **13.** Corry D., Stoker G. New Localism: Refashioning the Centre – Local Relationship. London: NLGN, 2002. **14.** Katz B., Nowak J. The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2018. 304 p. **15.** Strong Local Leadership: Quality Public Services. Cmnd 4014. London: Stationery Office, 2001. **16.** Localism Act. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> **17.** Pratchett L. Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”?. *Political Studies*. 2004. Vol. 52. № 2. P. 358-375. **18.** Piattoni S. Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*. 2009. Vol. 31. № 2. P. 163-180. **19.** Hildreth P. What Is Localism, and What Implications Do Different Models Have for Managing the Economy? *Local Economy*. 2011. Vol. 26. № 8. P. 702-714. **20.** Evans M., Stoker G., Marsh D. In Conclusion: Localism in the Present and the Future. *Policy Studies*. 2013. Vol. 34. № 5-6. P. 612-617. **21.** Stoker G. Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. **22.** Davoudi S., Madanipour A. Localism and Neoliberal Governmentality. *Town Planning Review*. 2013. Vol. 84. № 5. P. 551-561. **23.** Newman I. Reclaiming Local Democracy: A Progressive Future for Local Government. Bristol: Policy Press, 2014. 117–118. **24.** Lowndes V., Sullivan H. How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration*. 2008. Vol. 86. № 1. P. 53-74. **25.** Bailey N., Pill M. Can the State Empower Communities through Localism? An Evaluation of Recent Approaches to Neighbourhood Governance in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2015. Vol. 33. № 2. P. 289-304. **26.** Bunt L. Mass Localism: A Way to Help Small Communities and Solve Big Social Challenges. London: Nesta, 2010. 112 p. **27.** Shaw K. The Rise of the Resilient Local Authority? *Local Government Studies*. 2012. Vol. 38. № 3. P. 281-300. **28.** Transition Movement. URL: <https://transitionnetwork.org/> **29.** Cox K., Mair A. From Localized Social Structures to Localities as Agents. *Environment and Planning A*. 1991. Vol. 23. № 2. P. 197-213. **30.** Barber B. If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities. London: Yale University Press, 2013. **31.** Landy M., Teles S. Beyond Devolution: From Subsidiarity to

Mutuality. In Nicolaidis K., Howse R. *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 413-426.

***Nekriach Anastasiia*. Localism as syntethis of political, geographical and ecological aspects of local development**

Localism soon enough became a popular trend in scientific research on politics and society from the late twentieth century until today as a concept that can provide answers to the challenges facing humanity. An analysis of the published literature on localism suggests three disciplines that have contributed most to its formation: geography, ecology and political science.

As for political science, its contribution to the scientific literature on localism is associated with the concept of New localism, which first appeared in the USA and later in the UK. In the USA, the New localism was seen as a kind of radical awakening in which local communities were called upon to wake up and challenge the regulatory state. According to its representatives, being deeply rooted in American civil society, the New localism emerged out of a crisis in local economies and was a response to the power vacuum created by higher levels of government. Immediate action should therefore be taken to save communities and cities from decline by transcending the limited capacity of the local public sector and the narrow vision of ordinary private sector investors.

The emergence and popularity of the concept of localism is largely due to the emergence of a multi-level governance (MLG) system that sees governance not only as multi-level, but also as polycentric with many actors. Within the framework of MLG, what is important for understanding localism is to consider it in terms of power at different spatial levels of organisation and governance. In this context, three models of interaction can be distinguished: top-down; bottom-up and collaborative. They are reflected in P. Hildreth's famous typology, which identifies three variants of political localism: conditional localism, where central government devolves power to local authorities on condition that they agree to support national policy goals or implement certain performance standards; representative localism – devolution of powers to democratically elected local authorities in accordance with the principle of self-government enshrined in the European Charter of Local Self-Government; communal localism – localism in the form of the local government. The first ideal type represents top-down localism, the second represents cooperation and the third represents bottom-up localism.

Key words: localism, local government, decentralization, subsidiarity, multi-level government, ecology, sustainable development, urbanization.

УДК 321.01

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-223

С. Ю. ОЛІЙНИК

НІМЕЦЬКА СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ

Розглянуто неоліберальний та соціальний підходи до протидії пандемії, до яких вдалися держави у боротьбі з коронавірусом. На прикладі Німеччини проаналізовано передумови результативної політики подолання негативних наслідків пандемії та карантинних заходів як у системі охорони здоров'я, так і у сфері соціального забезпечення. Визначено, які верстви населення виявилися найбільш уражені в ході пандемії і завдяки яким заходам вдалося пом'якшити негативні наслідки кризи.

Ключові слова: соціальна держава, держава загального добробуту, пандемія, соціальне забезпечення, неолібералізм.

Oliinyk Svitlana. The German welfare state in a pandemic

The neoliberal and social approaches to pandemic response taken by states in the fight against coronavirus are considered. Using Germany as an example, the prerequisites for effective coping policies in both health and social sectors were analysed. We identify which parts of the population were most affected by the pandemic and which measures helped to mitigate the negative effects of the crisis.

Key words: social state, welfare state, pandemic, social security, neoliberalism.

Пандемія довела важливість держави добробуту в економіці усіх країн, як результат необхідності діяти негайно та ефективно у боротьбі з коронавірусом. Неспроможність приватної системи охорони здоров'я справитися із серйозною пандемією виправдовує необхідність негайного втручання з боку держави в економічні процеси для підтримки громадян. До пандемії популярною була тенденція до лібералізації та обмеження повноважень держави щодо витрат та регулювання економічних відносин, помилковість якої стала очевидною.

© ОЛІЙНИК Світлана Юріївна – аспірантка відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-9024-8469; e-mail: olejniksv@ukr.net

Метою даної статті є з'ясування особливостей пандемічної політики соціальної держави на прикладі Німеччини. Основними методами дослідження є, зокрема, аналіз даних щодо кількості осіб, уражених коронавірусом, та обсягів соціальної допомоги громадянам, а також порівняння – для зіставлення результатів німецької політики боротьби з пандемією з іншими європейськими країнами.

Тема функцій соціальної держави в умовах пандемії почала досліджуватися відносно недавно [1; 2], а у контексті рекомендацій для соціальної політики в Україні ще не розглядалася.

Щодо підходів до протидії пандемії можна виділити два основних типи відповіді держави: неоліберальний, коли допускалося різке зростання кількості інфікованих, яке протягом кількох тижнів спадало майже до нуля; та соціальний – коли зусилля спрямовувалися на недопущення піку захворювань, щоб зменшити кількість хворих, що потребувало значно більше часу для згладжування та спаду пандемічної хвилі. Через значну частку приватних медичних закладів неоліберальні держави виявилися неспроможні справитися з напливом пацієнтів і віддавали перевагу пошуку «нульового» пацієнта, щоб відстежити ймовірні шляхи поширення вірусу. Водночас соціальна держава з державною системою шпиталів мала більше можливостей для прийому інфікованих, хоча не завжди була готова до таких масштабів захворювання.

На Європейському континенті державна система охорони здоров'я відіграла важливу роль у боротьбі з пандемією. Як зазначав Дж. Стігліц, «коли ми стикаємося з кризою, такою, як пандемія чи ураган, ми звертаємося до держави, оскільки знаємо, що такі події вимагають колективних дій» [3]. Одне з пояснень важливості державної, а не приватної системи охорони здоров'я у період пандемій полягає у тому, що вона виходить з неринкової логіки – отримання найбільшого прибутку, а прагне до надання найкращих медичних послуг для всіх осіб без жодної дискримінації.

З 1980-х років неоліберальна політика зменшила роль держави добробуту, через приватизацію та обмеження дефіциту державного бюджету, що мало безпосередній вплив на діяльність медичних закладів. Шпитали зменшили свою спроможність, втратили ефективність та зменшили перелік універсальних медичних послуг, які

надаються населенню. В результаті з'явилася ніша для приватних, дорогих та прибуткових шпиталів. Іншими словами, соціальні послуги у сфері медицини пропонувалися на ринку, близькому за функціональністю до ринку товарів. Переконавання, що лише вільний ринок може забезпечити ефективність видатків на медицину, призвело до скорочення послуг, які надавалися державою в сфері охорони здоров'я.

Проте пандемія довела помилковість такого рішення. Приватизація медичних закладів виявила, що шпиталі не спроможні забезпечити лікування усіх інфікованих коронавірусом пацієнтів у відділеннях невідкладної допомоги. Держава добробуту ще більше, ніж раніше, відіграє важливу роль у підтримці людей у всьому світі через соціальні та медичні заходи для обмеження поширення коронавірусу, допомагає лікувати пацієнтів та підтримує усіх, кого торкнулася криза. Очевидно, що саме концепція соціальної держави має лежати в основі нової моделі економічного, соціального розвитку та екологічної стабільності [4].

Німецька соціальна держава базується на принципах О. фон Бісмарка, особливо на накопичувальному соціальному страхуванні з наданням допомоги від соціальних ризиків, починаючи від хвороб, старіння та безробіття до довготривалого догляду. Проте останні реформи у соціальній сфері пов'язали соціальні виплати з мінімальним доходом та встановили низку умов для їх отримання. Такий крок заохотив німців активніше переходити до добровільних накопичувальних пенсій, тим самим посиливши як ліберально-ринкові, так і універсалістські засади системи соціального забезпечення [5].

У Німеччині пандемія виявила недостатнє охоплення захистом різних соціальних груп, таких, як безробітні протягом тривалого часу, самозайняті (фрілансери), жінки із частковою зайнятістю, особи, змушені доглядати за хворими, чи іммігранти першого покоління [6]. Найбільш захищеними в умовах пандемії виявилися пенсіонери. Однак після кількох пенсійних реформ деякі групи пенсіонерів стикаються з вищим ризиком бідності, ніж ті, які робили внески протягом трудового життя. Хоча допомога на дитину вже тривалий час є складовою сімейної політики Німеччини, проте розширення переліку видів допомоги з догляду за дитиною та створення умов для батьківського догляду шляхом збільшення

терміну батьківської відпустки для виховання дітей з'явилося відносно недавно.

Попри те, що пандемія мала безпрецедентні масштаби та стрімко поширювалася Європою, Німеччина постраждала менше, ніж інші країни Європи, як з огляду на стійкість державної системи охорони здоров'я, так і соціально-економічних наслідків [7]. Так, смертність від коронавірусу трималася на відносно низькому рівні, особливо в першу хвилю, що не в останню чергу стало можливим завдяки далекоглядному пандемічному менеджменту із залученням відповідних фахівців. Незважаючи на те, що під час першої хвилі пандемії загальнонаціональний карантин допоміг запобігти значному поширенню інфекції, вже навесні 2020 року поява нових штамів вірусу зумовила зростання рівня інфікованості та показників шпиталізації, що поставило систему охорони здоров'я на межу виживання. В економічній сфері вдалося запобігти руйнівним наслідкам пандемії через різкий спад виробництва: рівень безробіття практично не змінився завдяки переходу до короткострокової зайнятості та інших запобіжних заходів.

Спроби системи охорони здоров'я стримати поширення вірусу здійснювалися переважно на субнаціональному рівні – рівні земель та місцевих органів охорони здоров'я. Проте правову основу протидії пандемії було закладено на федеральному рівні – у Бундестазі. Органи влади ефективно скоординували спроможності лабораторій країни та створили один із найпотужніших центрів із моніторингу та тестування в Європі, покладаючись насамперед на ПЦР-тести. Протягом кількох тижнів Німеччині вдалося створити масштабну місцеву систему відстеження контактів інфікованих, попри невдалі спроби запровадити ефективні застосунки з відстеження переміщень хворих. Завдяки такій відносно ефективній стратегії стримування вдалося значно сповільнити темпи поширення вірусу, особливо серед осіб похилого віку, зокрема зменшивши передачу коронавірусу в будинках догляду за пенсіонерами, що зменшило шпиталізацію і призвело до відносно низького показника смертності. Хоча була низка соціальних, політичних, психологічних наслідків від політики стримування, проте громадська підтримка заходів була особливо важлива, як видно з першої пандемічної хвилі [8].

Пандемія виявила переваги й недоліки німецької системи охорони здоров'я, що фінансувалася зі страхових внесків, у той час як частково субсидована державою система шпиталів управляється на рівні земель. Ввійшовши в пандемію з найвищою кількістю ліжок у шпиталях та відділень інтенсивної терапії (ВІТ) в Європі, уряд і надалі збільшував кількість ВІТ: за кілька місяців їх кількість зросла з 28 тис. до 40 тис. На противагу багатьом європейським країнам німецькі ВІТ не були перевантажені, проте медичні працівники стикнулися з тимчасовим браком обладнання, хоча Німеччина є одним із лідерів у сфері виробництва хімічного та медичного обладнання, яке активно експортується. Хоча німецька компанія BioNTech однією з перших розробила вакцину, населення переважно неохоче йшло на вакцинацію: до грудня 2021 року лише близько 70% німців отримали повну подвійну дозу вакцини, що зробило країну третьою з кінця у Західній Європі, поступившись лише Австрії та Швейцарії.

Попри те, що пандемія збільшила ризики для всього населення, найбільш незахищеними щодо неї виявилися люди похилого віку та особи із супутніми захворюваннями, що ускладнюють процес лікування. Показник надмірної смертності був відносно низьким протягом першої хвилі (весна 2020 року). Насамперед громадяни працездатного віку підтримували політику стримування поширення вірусу для захисту пенсіонерів та шпиталів від перевантаження, особливо не турбуючись про власний ризик інфікуватися.

Що стосується соціально-економічної ситуації, то досить продуманою виявилася політика соціального захисту в умовах пандемії. У цій ситуації найбільш безпечно себе почували пенсіонери, оскільки пенсії стали стабільною допомогою в скрутні часи. Якщо доходи осіб працездатного віку опинилися під загрозою, то пенсійні виплати дали змогу стабілізувати фінансову ситуацію для осіб похилого віку. Серед фахівців навіть виникла дискусія, чи не стали пансіонери зі стабільним доходом прихованими набувачами вигоди від пандемії [9].

Однак уперше за останнє десятиліття уряд Німеччини не проіндексував пенсії, що може негативно вплинути на думку пенсіонерів про свій рівень соціально-економічного добробуту. До того ж автоматичне підняття виплат було відкладене для узгодження із зростанням зарплат. Безпосередній вплив пандемії на цю соціаль-

ну групу проявився у тому, що через ризики для здоров'я та складну ситуацію на ринку праці деякі працівники передпенсійного віку були змушені швидше вийти на пенсію. Фінансовий ризик для осіб похилого віку, зокрема тих, хто уже отримує пенсію, залишався мінімальним, їх доходи зазнали меншого впливу пандемії, ніж у працездатного населення. Проте особи похилого віку наражалися на серйозніші ризики складного перебігу коронавірусної інфекції, хоча також сильно страждали від соціальної ізоляції.

Щодо працездатного населення, то відповіддю на кризу безробіття, зумовлену карантинними заходами, стало різке зростання кількості підробітків або випадків переходу на скорочений робочий день (*Kurzarbeit*), щоб уникнути необхідності звільнення майже 18% працівників у ході першого карантину [10]. Така модель трудової ізоляції, відпрацьована у ході попередньої економічної кризи, була досить швидко відновлена та підтримана як працедавцями, так і працівниками [11]. *Kurzarbeit* – скорочення робочого дня у відповідь на кризові явища (складана економічна ситуація, надзвичайний стан, природні катаклізми; тимчасовість труднощів, оскільки з часом усе налагодиться; неможливість уникнути збитків іншим способом, окрім призупинення підприємницької діяльності або виробництва) широко застосовувався у період пандемії, що призвело до різкого падіння економічної активності.

Для того, щоб працівники не втрачали доходи, було запроваджено *Kurzarbeitergeld* – короткострокову допомогу працівникам: підприємство може знизити кількість робочих годин або ж відправити у неоплачувану відпустку. Такий простій оплачується державою, щоб у власника не виникло потреби у скороченні робочих місць. Але мінімум третина працівників у цей період втрачає понад 10% зарплати. До переваг цього інструмента слід віднести те, що за працівником зберігається робоче місце, а робота за скороченим графіком враховується до трудового стажу. Навіть у випадку ускладнення ситуації та звільнення працівника за ним зберігається повний обсяг соціального захисту, як і за умови звичайного звільнення. Зарплата майже повністю покривала вартість праці для працівників на дистанційній роботі для працедавця, в той час як незначне зменшення зарплати для працівників було співставним із допомогою по безробіттю, але було меншим, ніж в інших великих країнах Європи [12]. За втрачені години працівники отримували

принаймні 60% від чистої зарплати як короткострокову допомогу, в той час як з літа 2020 року ці виплати зросли до 80% для тривалішої тимчасової роботи. При цьому діяли й галузеві колективні угоди щодо половини робочої сили [13]. Збереження працівників на короткостроковій роботі також забезпечувало виплати пенсійних внесків, гарантуючи пенсію в майбутньому.

Хоча значна частина удару по зайнятості була мінімізована короткостроковою роботою, програма мала певні прогалини, такі, як додаткова зайнятість чи фріланс та інші види самозайнятості [14]. У 28% випадків підробітків найбільш уразливими виявилися жінки [15]. Самозайняті отримували одноразову виплату (Corona Soforthilfe), зниження податків та відтермінування сплати зборів на соціальне забезпечення та податків. Скорочені працівники отримали допомогу по безробіттю, хоча у підсумку вони отримали значно нижчий рівень заміщення порівняно з тим, хто працював скорочений робочий день. Ті, хто не працював або у кого закінчувався термін дії допомоги по безробіттю, отримували мінімальну допомогу, вираховану по середніх значеннях, з невеликим підвищенням у ході пандемії.

Самозайняті, які втратили доходи, також могли отримати допомогу по безробіттю – Hartz IV (Arbeitslosengeld II). Це базова допомога з безробіття другого рівня, на яку можуть розраховувати ті, що не підпадають під вимоги першого рівня: працювати не менше 12 місяців протягом останніх двох років. Якщо право на перший рівень не зароблено, або ж воно закінчилося, але робота не знайдена, то можна подаватися на допомогу другого рівня. Вона надається працездатним незаможним громадянам Німеччини, не здатним самостійно забезпечити собі та родині фінансовий добробут. Коригування базових ставок виплат відбувається регулярно з урахуванням «змішаного індексу», який на 70% залежить від інфляції і на 30% – від середньої зарплати в країні. В 2022 році сума виплат коливалася від 285 до 449 євро на особу.

Проте з пандемією і наказом залишатися вдома, значна частка робочої сили стикнулася з непевністю щодо свого працевлаштування. З розширенням короткострокового найму вдалося уникнути масових скорочень працівників, трудові угоди діяли щодо значної частки робочої сили, що зменшило непевність. Проте не всі отримали рівні виплати, особливо у розрізі сфери зайнятості: працівни-

ки у таких секторах, як туризм, громадське харчування чи часткова зайнятість, стикнулися зі значно вищими шансами на звільнення. Внаслідок цього ризик нерівності зріс для осіб працездатного віку, що обмежило підтримку для безробітних з огляду на продовження пандемії.

Сім'ї з дітьми, були найбільш уражені пандемією через закриття шкіл та дитсадків. Молодші діти залишалися вдома під наглядом батьків. Оскільки важливо було стримати поширення вірусу, така політика стримування призвела до подвійного навантаження на доглядачів за сім'єю, переважно жінок [16]. Навпаки, підвищення зобов'язань із догляду за хворими, обмежувало можливості для оплачуваної роботи, що негативно вплинуло на доходи домогосподарств та кар'єрне зростання [17].

Рішення про закриття шкіл приймалося на рівні земель, що призвело до збільшення регіональних відмінностей, і було негативно сприйняте громадянами через надмірне навантаження на тих, хто був змушений залишитися дома і доглядати за дітьми. У відповідь держава збільшила терміни оплачуваних відпусток (лікарняних, для догляду за дітьми тощо) та обсяг фінансової допомоги сім'ям: збільшила розмір універсальних виплат на дитину (300 євро на дитину, що компенсувалося податковою пільгою для домогосподарств з високим рівнем доходу), допомогу для домогосподарств з низькими доходами (185 євро на місяць) та надала додаткову підтримку для батьків-одиночок, які самостійно виховують дітей [6].

Згідно із законодавством короткострокова робота мала за мету зменшити негативний вплив на домогосподарства за рахунок збільшення виплат працівникам з дітьми, яким компенсуються до 7% від недоотриманої зарплати. Проте негативний вплив пандемії з карантинними заходами на сім'ї з дітьми та на матерів це не компенсувало. Закриття шкіл стало сильним ударом для сімей з дітьми, при цьому сім'ї з двома працюючими батьками та малою житловою площею постраждали більше.

Отже, роль держави добробуту має посилюватися з метою забезпечення всіх необхідних заходів для сталого економічного розвитку, підвищення стандартів життя, швидкого та ефективного підходу до прийняття рішень щодо пандемії. Вся державна політика має бути переосмислена таким чином, щоб у її центрі було забезпечення здоров'я людини. Це можна зробити лише шляхом

посилення ролі соціальної держави, як переконливо свідчить аналіз державної політики протидії пандемії у Німеччині у сфері як охорони здоров'я, так і соціального забезпечення. Німецька система охорони здоров'я виявилася найбільш готовою, з-поміж європейських держав, до спалаху пандемії, а виважена політика соціальної підтримки осіб працездатного віку (скорочений робочий день, одноразова допомога, допомога по безробіттю Hartz IV) та сімей з дітьми сприяла мінімізації негативних соціально-економічних наслідків.

1. O'Donoghue C., Sologon, D.M., Kyzyma I., Novel Welfare State Responses in Times of Crises: COVID-19 Crisis vs the Great Recession. *Socio-Economic Review*. 2022. № 1. P. 1–31. 2. Tzagkarakis, S., Pappas, I., & Kritas, D. Covid-19 has Brought Back the Necessity of the Welfare State: The Greek Case. *HAPSc Policy Briefs Series*. 2020. Vol. 1(1). P. 67-73. 3. Stiglitz J. Conquering the Great Divide. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/COVID19-and-global-inequality-joseph-stiglitz.htm> 4. Lucchese M., Pianta M. The Coming Coronavirus Crisis: What Can We Learn? *Intereconomics*. 2020. Vol. 55. № 2. P. 98–104. 5. Seeleib- Kaiser M. The end of the Conservative German welfare state model. *Social Policy & Administration*. 2016. Vol. 50. № 2. P. 219-240. 6. Cantillon B., Seeleib- Kaiser M., van der Veen R. The COVID- 19 crisis and policy responses by continental European welfare states. *Social Policy & Administration*. 2021. Vol. 55. № 2. P. 326-338. 7. Wieler, L. H., Rexroth, U., Gottschalk, R. Emerging COVID- 19 success story: Germany's push to maintain progress. URL: <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-germany> 8. Naumann E., Möhring K., Reifenscheid M. COVID- 19 policies in Germany and their social, political, and psychological consequences. *European Policy Analysis*. 2020. Vol. 6. № 2. P. 191-202. 9. Steffen J. Rentnerinnen und Rentner – Gewinner der Pandemie? Verqueres zu Corona- Krise und Altersbezügen. URL: <https://bit.ly/3uR92Ev> 10. Ebbinghaus B., Lehner L. Cui bono – business or labour? Job retention policies during the Covid-19 pandemic in Europe. *Transfer*. 2022. Vol. 28. № 1. P. 47-64. 11. Ebbinghaus B., Weishaupt, J. T. Postscript: Social partnership facing the 2020 Coronavirus pandemic // B. Ebbinghaus & J. T. Weishaupt (Eds.). *The Role of Social Partners in Managing Europe's Great Recession: Crisis Corporatism or Corporatism in Crisis?* London: Routledge, 2021. P. 279-293. 12. Pusch T., Seifert H. Kurzarbeit - Mehr als eine Beschäftigungsbrücke. WSI Policy Brief. 2021. Vol. 53. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/232936/1/1753153484.pdf> 13. Herzog-Stein A., Peede L., Nüß P. Germany's labour market in Corona distress: New challenges to safeguarding employment. *GLO Discussion Paper Series*. 2021. 840. URL: <https://ideas>.

repec.org/p/zbw/glodps/840.html 14. Herzog- Stein, A., Peede, L., Nüß, P., & Stein, U. (2021). Germany's labour market in Corona distress: New challenges to safeguarding employment 15. Cook R., Grimshaw D. A gendered lens on COVID-19 employment and social policies in Europe. *European Societies*. 2021. Vol. 23. № 1. P. 215-227. 16. Hipp L., Bünning M. Parenthood as a driver of increased gender inequality during COVID- 19? Exploratory evidence from Germany. *European Societies*. Vol. 23. № 1. P. 658-673. 17. Reichelt M., Makovi K., Sargsyan A. The impact of COVID- 19 on gender inequality in the labour market and gender- role attitudes. *European Societies*. 2021. Vol. 23. №1. P. 228-245.

Oliinyk Svitlana. The German welfare state in a pandemic

Two main types of state responses to the pandemic can be distinguished: the neoliberal, which allowed a surge in infections that faded to near zero within weeks; and the social, which allowed efforts to avert a peak in numbers of cases, taking much longer to smooth out and decline in the pandemic wave. It appeared that a large proportion of private health-care facilities in the neoliberal state were unable to cope with the influx of patients and chose to seek out «patient zero» in order to trace possible pathways for the virus to spread. At the same time, the welfare state, with its public hospital system, had more capacity to admit infected people, although it was not always prepared for such a scale of disease.

The pandemic highlighted the advantages and disadvantages of the German health system, which was financed by insurance, whereas the partially state-subsidised hospital system was managed at state level.

Regarding the socio-economic situation, social protection policies proved to be quite effective during the pandemic. Pensioners felt most secure in this situation, as pensions became a stable help in difficult times. If the incomes of those of working age were threatened, pensions have stabilised the financial situation of the elderly.

In the case of the working-age population, the response to the crisis and the rise in unemployment caused by the quarantine measures was a sharp increase in part-time work or cases of shorter working hours (Kurzarbeit) to avoid having to lay off workers during the first wave of the pandemic.

While much of the employment blow was minimised by short-term work, the programme had some gaps, such as additional employment or freelancing and other self-employment. The self-employed received a lump sum payment (Corona Soforthilfe), tax reductions and deferral of social security levies. Reduced workers received unemployment benefit, although they received a significantly lower replacement rate than those who had worked a reduced workday. Those who did not work or whose unemployment benefit had expired

received the minimum benefit calculated on the average, with a small increase during the pandemic.

The self-employed who lost their earnings were also able to receive unemployment benefit – Hartz IV. It is a basic second-tier unemployment benefit for which those not eligible for the first tier can claim: working for at least 12 months in the last two years. If eligibility for the first level is not earned, or it has expired but no job is found, it is possible to apply for the second level of assistance. It is available to working-age German citizens who are unable to provide for their own and their family's financial well-being.

Key words: social state, welfare state, pandemic, social security, neoliberalism.

ФУНКЦІОНАЛЬНА РОЛЬ НАРАТИВУ ПЕРЕМОГИ У ДРУГІЙ СВІТОВІЙ ВІЙНІ В ПОЛІТИЦІ ПАМ'ЯТІ

Здійснена спроба виявити і проаналізувати ключові, з погляду автора, контрверзи українського і російського наративів перемоги у Другій світовій війні, котрі визначають стан та перспективи політики пам'яті.

Ключові слова: російсько-українська війна, перемога, Друга світова війна, наратив, політика пам'яті, когнітивна війна.

Stetsenko Svitlana. The functional role of the narrative of Victory in the Second World War in the politics of memory

The article attempts to identify and analyze the key, from the author's point of view, controversies in the Ukrainian and Russian narratives of the victory in the Second World War, which determine the state and prospects of the politics of memory.

Key words: Russian-Ukrainian war, Victory, World War II, narrative, politics of memory, cognitive war.

Російсько-українська війна різко загострила значення і роль політики пам'яті. Українська експертна та інтелектуальна спільноти зосередилися на пошуку відповіді на питання: чому Росія, з якою здобувалася перемога у Другій світовій війні, зважилася на повномасштабне вторгнення і перейшла в статус інфернального ворога України.

Історіографія політики пам'яті, незважаючи на порівняно недавнє входження цього поняття в науковий обіг вітчизняної та зарубіжної політичної науки, досить об'ємна [1, с. 343]. Як об'єкт дослідження політика пам'яті в Україні почала набувати системного характеру в ході інституціоналізації процесів декомунізації.

Російсько-українська війна внесла нову оптику бачення складності та значущості комплексу проблем, що виникають при аналізі політичного використання наративу історичної перемоги над

нацизмом і фашизмом у Другій світовій війні. В статті ставиться завдання: акцентувати науково-історичну об'єктивність українського нарративу історичної перемоги і перемоги прийдешньої над рашистським ворогом; проаналізувати контрверзи російського нарративу історичної перемоги як штучного конструкту «викроювання» історії «нації-росіян» – спадкоємиці ядра двох імперій.

Концептуально-логічне осмислення воєнної, політичної, моральної перемоги над рашистським ворогом та стратегія повоєнної відбудови вимагає чіткої відповіді від наукової спільноти України у визначенні переможців та переможених у гібридній, когнітивній (смысловій) війні: війні нарративів, інтерпретацій, ідентичностей. Для Росії все ще відкритим залишається питання: чим заповнити і як зробити привабливим комплекс співпричетності до російськості народів, що проживають у різних суб'єктах псевдофедерації. Цей комплекс обертається навколо минулого, політика пам'яті подається як політика історичного домінування.

Російсько-українська війна здійснила базисну історичну та символічну «підводку» під протистояння української і російської держав і суспільств. Антагоністична когнітивна війна, війна нарративів «перемоги» у Другій світовій війні стає за таких умов конституїтивним елементом політики пам'яті. В довоєнний період когнітивна війна концентрувалася переважно на публічних політичних платформах, у медійному просторі, що супроводжувалося маніпулятивними технологіями, вкидами фейків. На політичних ток-шоу сходилися в умовних баталіях публічні постаті, топ-політики різних політико-ідеологічних спрямувань і артикулювали взаємовиключні посили вкупі з токсичною дискредитацією українського нарративу історичної перемоги у Другій світовій війні. Різномібій варіативів нав'язування деструктивної віртуальної реальності «працював» проти консолідації суспільства. «Псевдоідеї», що вкидаються у суспільство, на думку французького мислителя Рене Генона, – «націлені на провокування сентиментальних реакцій – найдієвішого і найпростішого способу впливу на маси» [2, с. 135].

Експерт із комунікативних практик Оксана Мороз провела ґрунтовне дослідження щодо вродженого і набутого українцями інформаційного імунітету, а також його опірності вірусам в умовах діджиталізації. На думку експерта, українська нація напередодні російсько-української війни наблизилася до умовної червоної

лінії, яка відділяла «націю борців» від «нації овочів» (терміни О. Мороз). Україна навіть в умовах гібридної війни з 2014 р. зволікала із системним вирішенням стратегії інформаційної безпеки. Тривала популістська дискусія в площині боротьби з фейками і ботами за відсутності реальних безпекових дій [3, с. 33].

Сьогодні аналіз контроверз українського та російського наративів історичної перемоги починається з наявності/відсутності терміна «Велика Вітчизняна війна», який перейшов з радянської спадщини і став центральною категорією російського історичного наративу. Україна вилучила цей термін як про радянський, ідеологічно спекулятивний.

Нинішній політичний режим Росії приватизував символічний капітал історичної перемоги, розглядаючи його в якості власного легітимізуючого ресурсу. Для Росії тема Великої Вітчизняної війни та перемоги в ній стала однією із складових концепта «руського міра», когнітивним інструментом російської пропаганди.

Варто констатувати, що в Україні національна інтерпретація історичної перемоги в Другій світовій війні ускладнена варіативом неоднозначних оцінок щодо ролі та участі ОУН-УПА в боротьбі за незалежність та проти нацизму. Відомий американський історик Тімоті Снайдер, аналізуючи суб'єктність українського націоналізму в націо- та державотворенні, розглядає цей феномен як реальне історичне явище, що має власну генеалогію і вимагає самостійного наукового дослідження. Т. Снайдер називає сучасний український націоналізм націоналізмом «для широкого загалу», і вбачає в ньому тотожність громадянський ідентичності [4, с. 268]. Виступаючи як незалежний дослідник у німецькому Бундестазі під час публічного обговорення питання історичної відповідальності Німеччини перед Україною (2017 р.), Т. Снайдер засвідчив, що надмірна увага до українського націоналізму в російському офіційному наративі, а також в історичному дискурсі загалом, що транслюється світовому співтовариству, – це експорт безвідповідальності, що провокує реваншистські настрої, зокрема в Німеччині. В Росії повелося відтворювати оприлюднені ще Сталінім формулювання, людоїдські звинувачення українського націоналізму як причини голодомору, репресій, масових депортацій [5]. Рашистський режим назвав сучасний український націоналізм причиною вторгнення Росії в Україну в 2014 р., повторно – з 24 лютого 2022 р.

На думку україно-американського історика Сергія Плохія, в умовах російсько-української війни, коли Україна захищає своє існування, актуалізується національний досвід боротьби за незалежність із комуністичним Радянським Союзом і фактично з комуністичною Росією. Називаючи всіх українців бандерівцями, Росія веде «війну пам'ятей», намагається знищити символи боротьби за незалежність.

Українським науковцям, вважає вчений, варто знайти таку інтерпретацію історії, яка важлива сьогодні, зокрема через «образ Бандери». Така інтерпретація стане запобіжником розділенню історичної пам'яті – на пам'ять жертв і пам'ять колаборантів. На думку С. Плохія, для фахівців цілком легітимним є звернення до образу Бандери через боротьбу за незалежність, а не через певний тип націоналізму, що домінував у 30-і роки ХХ ст. [6]

На прикладі трансформаційних процесів у політиці пам'яті України та Польщі можна констатувати латентне визрівання нових, альтернативних організаційних та інституціонально оформлених політичних взаємодій, зокрема між Інститутами національної пам'яті [7]. Ні в Польщі, ні в Україні ніхто не забуває масові етнічні чистки 40-х років ХХ ст. Національні наративи перемоги у Другій світовій війні утримують різні інтерпретації контекстів діяльності УПА. В українському історичному наративі головне значення має те, що УПА воювала проти нацизму за незалежність України. В польському історичному наративі передусім акцентується залученість УПА до етнічних чисток польського населення.

За підсумками соціологічного опитування, проведеного соціологічною групою «Рейтинг» напередодні Дня перемоги в травні 2022 р., учасниками боротьби за державну незалежність України ОУН-УПА вважають 81% опитаних (10% – проти). Порівняно з 2015 р. цей показник зріс удвічі. Ставлення українців до символізму Дня перемоги змістилося з переможного на меморіальне: 15% громадян України вважають 9 травня Днем перемоги (у 2018 р. – 58%) [8].

Таким чином, в умовах російсько-української війни контрверзи українського і російського наративів перемоги у Другій Світовій війні набули невідчужуваного антагонізму. Українці віддають життя за воєнну, політичну, моральну перемогу над рашистським ворогом та плачуть ідентичність проєкту повоєнного майбутнього

го. Відбувся кардинальний перелом у політичній свідомості українців щодо будь-яких маркерів, пов'язаних із країною-агресором. Радянсько-комуністична символіка вкупі з «победобесієм» і «безсмертним полком» – це зруйноване російське майбутнє.

1. Роїк Н. Досвід конструювання історичної пам'яті і примирення в Західній і Центральній Європі. *Гілея*: зб. наук. праць. 2020. Вип. 156 (№ 5). С. 343-349. 2. Генон Рене. Криза сучасного світу / пер. з франц. І. Калюга, під наук. ред. Ю. Загороднього. Київ : видавець Анна Клохун, 2020. 212 с. 3. Мороз Оксана. Нація оwoчів? Як інформація змінює мислення і поведінку українців. Київ: Yakaboo Publishing, 2021. 288 с. 4. Снайдер Т. Перетворення нації. Польща, Україна, Литва, Білорусь 1569-1999. / пер. з англ. Вид. 3-е. Київ: ДУХ І ЛІТЕРА, 2017. 464 с. 5. Зеленський і Дуда. Про що домовились президенти в політиці історичної пам'яті. *Історична правда*. 2019. 1 вересня. URL: <https://www.istpravda.com.ua/short/2019/09/1/156173/>. 6. Історична відповідальність Німеччини перед Україною. ZBRUC'. 2017. 4 липня. URL: <https://zbruc.eu/node/68036>. 7. Плохий С. Україна у своїй основі збережеться на кілька століть уперед. Останні кілька місяців зробили щеплення такої живучості. *ГОРДОН*. 2022. 6 жовтня. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/war/poganiy-ukrajina-u-svojiy-osnovi-zberezhetsja-na-kilka-stolit-upered-ostanni-kilka-misjatsiv-dalishchepennja-takoji-zhivuchosti-1629771.html>. 8. Сприйняття 9 травня серед українців змінилося з переможного на меморіальне – соопитування «Рейтингу». *Interfax-Україна*. 2022. 4 травня. URL: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/829561.html>.

References

1. Roik N. Dosvid konstruyuvannya istorychnoy pam'yati I prymyrennya v Zahidniy i Tsentralniy Evropi. *Ghileya*: zb. Nauk. prets. 2020. Vyp. 156 (№ 5). P. 343-349. 2. Ghenon Rene. Kryza suchasnoho svitu / per. z frants. I. Kalyuga, pid nauk. red. Yu. Zagorodnygo. Keiv: vydavets` Anna Klohun, 2020. 212 p. 3. Moroz Oxana. Natsiya ovochiv? Yak informatsiya zminyuye myslennya i povedinku ukrainsiv. Kyiv: Yakaboo Publishing, 2021. 288 p. 4. Snayder T. Peretvorennya natsii. Polshcha, Ukraina, Lytva, Bilorus` 1569-1999 / per. z angl. Vyd. 3-e. Kyiv: DUH I LITERA, 2017. 464 p. 5. Zelenskiy i Duda. Pro shcho domovylys` prezydenty v politytsi istorychnoy pam'yati. *Istorychna Pravda*. 2019. 1 veresnya. URL: <https://www.istpravda.com.ua/short/2019/09/1/156173/>. 6. Istorychna vidpovidalnist` Nimetchyny pered Ukrainiyu. ZBRUC'. 2017. 4 lypnya. URL: <https://zbruc.eu/node/68036>. 7. Plohiy S. Ukraina u svoiy osnovi zberezhetsya na kilka stolit' upered. Ostanni kilka misyatsiv zrobyly shchepennya takoy zhyvuchesti. *GORDON*. 2022. 6 zhovtnya. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/war/poganiy-ukrajina-u-svojiy-osnovi-zberezhetsja-na-kilka-stolit-upered-ostanni-kilka-misjatsiv-dalishchepennja-takoji-zhivuchosti-1629771.html>. 8. Sprynyattya 9 travnya sered

ukrayntsiv zminylosya z peremozhnogo na memorialne – sotsopytuvannya “Reytungu”. *Interfax-UKRAINA*. 2022. 4 travnya. URL: <http://ua.interfax.com.ua/news/general/829561.html>.

Stetsenko Svitlana. The functional role of the narrative of Victory in the Second World War in the politics of memory

The military, political, and moral victory of Ukraine in the Russo-Ukrainian war will confirm the stability of the identity of the Ukrainian project of the future related to European and Euro-Atlantic integration. After the victory, Ukraine will become much more united and will rewrite its future, which until recently was associated with the good neighborliness of Russia. Even after the events of 2014, related to the occupation of Crimea and the start of hostilities in the east of the country, a full-scale invasion of Russia was not foreseen.

Russia, not having its own project for the future, destroyed its future physically with the war. The terrorist state, through the efforts of its political elite, continues to seek legitimization in the imperial and Soviet-communist past, zombifying its citizens as carriers (pobedobesie).

Russia's memory policy represents a tightly held mechanical conglomerate of regulated social practices and norms established by the state, and related to the regulation of collective ideas about history with an emphasis on some, as, in particular, embodied in the official narrative about the Victory in the Great Patriotic War (legislatively withdrawn from the public space the term: “Second World War”), as well as by default and marginalization of others. It is legally forbidden to compare and draw parallels along the Stalin-Hitler line, to deny the victory over fascism and Nazism by the Russian people alone.

The Ukrainian narrative of victory in the Second World War is not only an institutionalized vision of history and historical memory of the people, but also an important tool for the formation of Ukrainian identity on the basis of humanistic European values.

Key words: Russian-Ukrainian war, Victory, World War II, narrative, politics of memory, cognitive war.

ЕТНОПОЛІТОЛОГІЯ
ТА КОНФЛІКТОЛОГІЯ

УДК 323.1+341.234+342.724

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-240

К. М. ВІТМАН

**ЛУЖИЧАНИ
ЯК АВТОХТОННА НАЦІОНАЛЬНА МЕНШИНА:
ІСТОРИЧНА ТРАДИЦІЯ І СУЧАСНИЙ
ПРАВОВИЙ СТАТУС**

У статті розглянуто історичні й сучасні особливості розвитку однієї з автохтонних національних меншин Німеччини й на її прикладі – підходи цієї держави до правового регулювання етнонаціональних відносин. Автор стверджує, що попри малочисельність лужичан їх культурний розвиток був і є повноцінним, а нині вони мають комплексну і розгалужену етнокультурну інфраструктуру й надійну багаторівневу систему державної підтримки у Німеччині. Правовий статус цієї спільноти докладно розроблений на федеральному і земельному рівнях.

Водночас жорсткі критерії визначення місць традиційного проживання, до яких прив'язуються реалізація особливих колективних прав автохтонних національних меншин та їх державна підтримка, об'єктивно приводить до зменшення кількості сорбських громад і виключає зворотній процес.

Ключові слова: *права національних меншин, автохтонна національна меншина, лужичани, етнонаціональна політика.*

Vitman Kostiantyn. Lusatians as an autochthonous national minority: historical tradition and modern legal status

The article considers the historical and modern features of the development of one of the autochthonous national minorities of Germany and on its example considers the approaches of this state to the legal regulation of ethno-national relations. The author claims that despite the small number of Lusatian people, their cultural development was and is full-fledged, and today Lusatian Sorbs have a comprehensive and extensive ethnocultural infrastructure and a reliable multilevel system of state support in Germany. The legal status of this community is elaborated at the federal and Lande levels.

At the same time, the severe definition criteria of the traditional places of residence to which the realization of special collective rights of the autochthonous national minorities and the state support are connected, objectively leads to a decrease in the number of Sorbian communities and eliminates the reverse process.

Key words: *rights of national minorities, autochthonous national minority, Lusatians, ethnonational policy.*

У нашій попередній статті «Ідея автохтонної національної меншини як елемент етнополітики: міжнародне і національне право» ми дійшли висновку щодо сформованості у законодавстві низки держав Європи, а також частково у міжнародному праві, згаданого в назві концепту та припустили його суттєвий позитивний потенціал у регулюванні етнопонаціональних відносин. У цьому дослідженні, отже, немає необхідності ще раз обґрунтовувати його актуальність. Ми плануємо розглянути історичні й сучасні особливості розвитку однієї з автохтонних національних меншин Німеччини й на її прикладі розглянути підходи цієї держави до правового регулювання етнопонаціональних відносин.

Одним із прикладів реліктової етнічної групи в Європі, права якої врегульовані в рамках ідеї автохтонної меншини, є **лужицькі серби** (сорби, серболужичани, лужичани, венди) – єдина частково збережена гілка племен полабських слов'ян. Вони заселили частину сучасної території Німеччини ще в часи Раннього Середньовіччя в процесі Великого переселення народів і утворили власні протодержавні структури, які згодом стали об'єктом підкорення і колонізації з боку німецьких держав. Зокрема, в результаті поразки союзу лужицьких племен у 928-929 рр. вони потрапили до складу Східно-Франкського королівства. І хоча кілька разів пізніше їх території переходили під владу Польщі та Чехії, проте зрештою

вже понад сім століть постійно перебувають у складі німецьких держав [1, с. 122; 2, с. 36].

Нині від історично значного ареалу розселення лужичан залишилися дві території із змішаним населенням, в яких ця етнічна спільнота становить меншість – Верхня і Нижня Лужиця. Нижня Лужиця і частина Верхньої Лужиці входять до Землі Бранденбург, а більша частина Верхньої Лужиці – до Вільної Землі Саксонії. З 6,6 млн населення цих федеральних земель лише 60 тис. осіб вважають себе лужичанами (1 %), а власне на території Лужиць це 10 %. З них близько 40 тис. проживають у Саксонії, переважно є католиками і розмовляють верхньолужицькою мовою, а 20 тис. мешкають у Бранденбурзі, переважно є протестантами і розмовляють нижньолужицькою мовою. Наявність двох мов суттєво ускладнює збереження цієї етнокультурної спільноти. При цьому лужицьку ідентичність зберегли здебільшого особи старшого віку [3, р. 198-203; 4; 5, с. 200-201].

Попри іноетнічне політичне домінування й активну колонізацію німецькими поселенцями *лужицький етнокультурний розвиток* був доволі активним, хоч і викликав від століття до століття скепсис і прогнози щодо неминучості асиміляції: ще Мартин Лютер пророкував, що лужицька мова буде забута протягом кількох поколінь [6, с. 314]. Натомість у 1548 р. нижньолужицькою мовою було перекладено Новий Заповіт, у 1574 р. було опубліковано збірник лужицьких церковних пісень, лютеранський катехізис і молитви, у 1679 р. видано першу граматику верхньолужицької мови, у 1766 р. видавалася перша лужицька газета, у 1779 р. створено «Верхньолужицьке наукове товариство» [7, с. 226, 230].

У 1951 р. було створено Інститут серболужицького народознавства, який увійшов до структури Німецької академії наук. У ньому проходилися наукові конференції, виходили міждисциплінарні журнали, присвячені історії, мові, культурі лужичан, видавалася серболужицька бібліографія. У 1992 р. його було перейменовано на Сербський інститут і реорганізовано – він перезаснований спільно Вільною Землею Саксонія і Землею Бранденбург, є державно-приватною установою і знаходиться у м. Бауцен (Будишин) з філією у м. Котбус. Йому підпорядковано утворені в соціалістичний період Серболужицьку центральну бібліотеку та Серболужицький культурний архів [8, с. 401; 2, с. 39]. Також до 1991 р. існував Серб-

ський педагогічний інститут у м. Будишин, досі успішно функціонує створений у 1951 р. Інститут сорабістики Лейпцизького університету [8, с. 402; 9, с. 54]. До певної міри до культурної інфраструктури лужичан входять і зарубіжні спеціалізовані наукові центри, такі, як Львівський сорабістичний центр, який функціонує у структурі Львівського університету ще з 80-х років минулого століття [1, с. 124].

Головною культурною організацією лужичан є «Домовина» (Батьківщина), заснована у 1912 р. У 1937 р. її було заборонено, а в 1945 р. відновлено. Це політично незалежне об'єднання, до якого входять понад 30 організацій лужичан і 7300 індивідуальних членів (дані 2018 р.). Воно має численні відділення і місцеві представництва [10, с. 61].

Загалом до сучасної етнокультурної інфраструктури лужичан входять культурно-просвітницько-видавничі об'єднання і групи, релігійні організації, середні навчальні й дошкільні заклади та мовні курси, академічні й наукові інституції, музеї й культурні центри, театри і музичні колективи, бібліотеки, лінгвістичні комісії (Нижньолужицька і Верхньолужицька), періодичні видання, культурно-благодійні фонди, інформаційні служби та агентства, кіностудія, політичні організації [11, с. 80]. Зокрема, у Бранденбурзі нижньолужицька мова викладається у 20 публічних і одній приватній початкових школах, двох середніх школах, двох гімназіях, у кількох школах є сорбські класи. Розширюється мережа шкіл з викладанням верхньолужицької мови у Саксонії [12, р. 218-219].

Головним координатором державної підтримки етнокультурного життя є Фонд підтримки сорбського народу (*Założba za serbski lud*), заснований у 1991 р. Половину його бюджету наповнює федеральний уряд, третину – Саксонія, решту – Бранденбург. Відповідна тристороння угода поновлюється кожні п'ять років, а солідний бюджет Фонду щоразу збільшується. За рахунок коштів Фонду фінансуються громадські організації та їх проекти у місцях традиційного проживання сорбів [12, р. 16-17; 4; 13, с. 458].

Водночас розвиток лужицької культури історично піддавався суттєвим *обмеженням* та *гонінням*. Наприклад, у 1667 р. за указом великого курфюрста Бранденбурга знищувалися книги лужицькою мовою й нею заборонялося користуватися. З перервами і полегшеннями, але така політика влади тривала й надалі, а

з 1830 р. політика онімечування лужичан стала планомірною [7, с. 228, 232]. Як зазначає сучасний дослідник, «у 1919 р. при Міністерстві закордонних справ Німеччини було створено спеціальний орган для нагляду за серболужицьким рухом, належність до останнього розцінювалася як державна зрада» [14, с. 129].

У часи націонал-соціалістичного режиму в Німеччині щодо лужичан здійснювалася фактично політика геноциду: арешти, примусове переселення лужицької інтелігенції, заборона лужицької мови і друкованих видань [15, с. 155]. Програму знищення лужичан – «Тези із сорбського питання» – було остаточно оформлено і схвалено на конференції в міністерстві внутрішніх справ Німеччини у 1937 р. Зокрема, заборонялися публічні згадки про існування цієї етнічної групи та її мов. У Лужиці знищувалися написи верхньо- і нижньолужицькою мовами на вказівниках, вивісках і навіть надгробках, 60 сорбських назв місцевостей було замінено німецькими [5, с. 193]. Сучасні дослідники стверджують, що за часів націонал-соціалістичного режиму було знищено понад 20 тис. лужичан; також планувалася їх депортація з традиційних місць проживання до Ельзасу [16, с. 86; 2, с. 36].

Після Другої світової війни на традиційні землі лужичан було переселено етнічних німців з Польщі та Чехословаччини, що дедалі зменшувало частку лужицького населення [15, с. 155]. Ще більш руйнівним для життєдіяльності цієї етнічної групи став розвиток видобутку вугілля: відкриті виробітки поглинали території, протягом 1945–1984 рр. було повністю знищено 35 сіл, а лужичан переселяли до інших міст та сіл. Водночас до Лужиці приїздило дедалі більше шахтарів з інших регіонів Німеччини [5, с. 198; 2, с. 37]. Знищення сорбських поселень тривало аж донедавна, ще у 2010-х роках, було предметом переговорів сорбських організацій та урядів Саксонії й Бранденбурга, угод цих організацій з вуглевидобувними компаніями щодо компенсацій, неодноразово ставало предметом розгляду і рекомендацій комітетів Ради Європи [12, р. 149-150]. Нині у зв'язку із змінами екологічної політики Німеччини видобування вугілля у державі поступово згортається.

Дослідники зазначають, що соціалістичний період у історії лужичан був пов'язаний з прихованою асиміляційною політикою щодо них з боку керівництва НДР. Це виявлялося, зокрема, у редукуванні усього лужицького до етнографічної та музейної сфери [11,

с. 72-73; 5, с. 198]. Зрештою, негативні наслідки мала адміністративна реформа в НДР 1952 р. Вона стала унітарною державою, а територію традиційного проживання лужичан було розділено між округами Дрезден і Котбус [2, с. 37]. Водночас державна політика у сфері освіти варіювала від запровадження жорстких обмежень на освіту лужицькою мовою в 1950-х рр. до більш сприятливої у 70-80-х рр. XX ст. [6, с. 317-318; 5, с. 198].

Виникнення *руху за культурне і політичне самовизначення лужичан* пов'язане з Весною народів 1848 р. Тоді сформувалася мережа масових громадських організацій, а петицію до саксонського короля з вимогами надання соціальних і політичних прав підписали п'ять тисяч сорбів [7, с. 233]. Як зазначають сучасні вчені, при цьому лужичани не виявляли суттєвої прихильності до панславістських ідей, культурних та політичних проєктів, які пропагувала і підтримувала Російська імперія [7, с. 237].

У часи становлення нових національних держав за підсумками Першої світової війни в листопаді 1918 р. лужичани обрали Народну раду і ухвалили резолюцію про самовизначення Лужиці, а пізніше надіслали делегацію на Паризьку мирну конференцію [17, с. 37]. Голова делегації Арношт Барт відкинув пропозиції чеської дипломатії щодо утвердження культурної автономії Лужиці з пізнішим приєднанням до Чехословаччини, а також щодо політичної автономії у складі Німеччини з гарантіями Ліги Націй, і наполягав на створенні незалежної Серболужицької держави (Serbski Stat), що було відображено у декларації Сербського національного комітету від 22 грудня 1918 р. [14, с. 129; 5, с. 185; 2, с. 36].

Після Другої світової війни Народна рада лужицьких сорбів зверталася до лідерів держав антигітлерівської коаліції з меморандумами, наполягаючи на вирішенні лужицького питання через створення політичної автономії у складі Чехословаччини або Польщі. Але за рішенням Потсдамської конференції землі традиційного проживання лужичан було залишено у складі Німеччини в радянській зоні окупації [14, с. 129; 15, с. 155]. Створений після цього Слов'янський комітет Лужиці запропонував запровадити культурну автономію серболужичан, цю ініціативу було активно підтримано громадськістю Чехословаччини й Югославії, але Соціалістична єдина партія Німеччини сприйняла це негативно й цю ідею не було реалізовано [5, с. 194]. СРСР не хотів ослаблення Східної Німеч-

чини, яку розглядав як свій форпост, але сприяв визнанню в НДР окремого статусу лужичан, входженню їх організації «Домовина» до Народного фронту при СЄПН як колективного члена, наданню діячам лужицького руху окремих адміністративних посад [6, с. 316].

Нині існує три основні політичні організації сорбів – Сорбське/вендське народне представництво, Лужицький альянс і Лужицька народна партія. Лужицький альянс (Łužyska Alianca) є наступником історичних партій, включно з Лужицьким народним об'єднанням (1919-1924) і Сербським народним об'єднанням (1924-1933). Він відстоює питання культурної автономії й разом з низкою інших етнорегіоналістських рухів входить до платформи Демократична партія народів Європи – Європейський вільний альянс (DPPE-EFA). У 2004 р. його було офіційно визнано як європартію Європейським Парламентом. Він не має власної фракції в ЄП і з 1999 р. входить разом з екологічними партіями до коаліційної фракції «Зелені-ЄВА». У програмі ЄВА відображено ідею «прогресивного націоналізму», що характеризується сучасним дослідником як «радикалізовані ідеї мультикультуралізму, змішані з екологічним порядком денним та ідеєю самовизначення» [18, с. 148; 11, с. 80]. Загалом ЄВА має лише кілька місць у Європейському Парламенті й залишається маловпливовою партією. Лужицька народна партія (Serbska Ludowa Strona), заснована у 2005 р., наймолодша політична організація сорбів, відстоює необхідність змін у державній політиці з метою відродження лужицьких мов [5, с. 201].

«Домовина» активно підтримує ексклюзивний підхід Німеччини щодо визнання національними меншинами лише автохтонних етнокультурних спільнот, наполягає на визнанні сорбів народом (зокрема, у документах Ради Європи). Ця організація сприяє визнанню прав автохтонних меншин у конституціях федеральних земель і відстоює необхідність відповідних змін у Конституції Німеччини, лобіює збільшення відрахувань з федерального і земельних бюджетів на потреби меншин, і зокрема підтримку розвитку їх мов. Водночас ця організація активно протидіє будь-яким пропозиціям органів влади та міжнародних організацій щодо оцінки чисельності представників національних меншин [19, р. 250-257].

Окремий *правовий статус лужичан* було визнано у «Золотій буллі» Карла IV у 1356 р., згідно з якою їм дозволялося жити в

містах, займатися ремеслами, мати доступ до певних посад. Попри те, що офіційною мовою була німецька, цей акт передбачав запровадження освіти лужицькою (слов'янською) мовою та її використання у судах громад [7, с. 225]. Згідно з Будишинським привілеєм 1504 р. Лужицьке маркграфство мало управлятися за сорбськими звичаями, а присяги посадових осіб звершувалися лужицькою мовою [7, с. 226]. Указом саксонського короля у 1849 р. було дозволено початкову освіту лужицькою мовою, викладання цією мовою було запроваджено в Будишинській католицькій семінарії, частково дозволено богослужіння нею, запроваджені перекладачі при органах влади і судах [4].

Згідно з Конституцією Німеччини 1919 р. було проголошено існування єдиного німецького народу (преамбула), але зазначалося, що «іншомовні частини населення держави не повинні утискатися законодавчими і адміністративними заходами в їх вільному національному розвитку, особливо у використанні їх рідної мови у викладанні, внутрішньому управлінні та судочинстві» [20]. Але це положення на практиці не було повною мірою реалізоване, процес асиміляції лужицьких сербів у Німеччині тривав, що стало причиною колективного звернення вчених-славістів до Ліги Націй у 1922 р. щодо необхідності вжиття спеціальних заходів для збереження лужичан як реліктового етносу [2, с. 36].

Регулювання правового статусу лужичан у соціалістичній Німеччині розпочалося з ухвалення Закону Саксонії «Про гарантовані права серболужицького населення» у 1948 р. Ухвалення закону відбувалося під безпосереднім тиском радянської окупаційної влади. Згідно з ним було проголошене право цієї етнічної групи на розвиток її мови і культури (ст. 1), передбачалося створення початкових і середніх шкіл з лужицькою мовою викладання, але з обов'язковим викладанням також німецької мови (ст. 2), органи влади та установи на «територіях із змішаним населенням» мали використовувати поруч з німецькою лужицьку мову (ст. 3), у цих установах кількість співробітників-лужичан мала відповідати частці цієї етнічної групи в складі населення (ст. 4). Передбачалося створення Лужицького управління культури і освіти у м. Будишин, підпорядкованого Міністерству освіти; його штат мав формуватися на підставі подань від лужицьких громадських організацій;

кошти на розвиток культурного життя лужичан мали фінансуватися з державного бюджету (ст. 5), установи і організації на території із змішаним населенням були зобов'язані підтримувати лужицьку культуру (ст. 6). Контроль за виконанням цього закону покладался на Міністерство внутрішніх справ і Міністерство освіти Саксонії (ст. 7) [5, с. 195].

Згідно з виконавчим розпорядженням 1951 р. до цього закону в п'яти повітах (Бауцен, Хойєрверда, Каменц, Любау и Нескі): при повітових радах запроваджувалися посади референтів, відповідальних за захист лужицького населення, дозволялося приймати заяви від населення лужицькою мовою, самим органам влади повітів і громад у їх складі також дозволялося користуватися у своїй діяльності та видавати розпорядження цією мовою, в пріоритетному порядку брати на роботу співробітників-лужичан, дозволялося використання лужицької мови в судах і проведення нею судових засідань, передбачалося залучення за необхідності присяжних перекладачів. Закріплювалося право лужичан користуватися своїми іменами і прізвищами згідно з орфографією лужицької мови, повертати собі раніше онімечені паспортні дані. Таблиці з назвами державних органів і установ, а також вказівники назв місцевостей і дорожні знаки у цих повітах мали подаватися німецькою і лужицькою мовами [5, с. 196-197].

У Конституції НДР 1949 р. проголошувалася державна підтримка вільного національного розвитку «іншомовних груп населення», включно з дозволом використання їх мов у школах, їх органах самоврядування і судах [21; 4]. Також на федеральному рівні було видано акти Уряду, зокрема, постанова щодо сприяння сорбській групі у 1950 р. та інструкція 1968 р. до Закону про освіту [17, с. 38]. У Конституції НДР 1968 р. вперше на такому рівні було визнано існування «громадян сорбської національності» та їм гарантовано право на захист мови і культури (ст. 40) [17, с. 38-39]. Наприкінці існування НДР Німецько-сорбська робоча група підготувала проєкт закону про захист і сприяння сорбському народу, його було винесено на публічне обговорення у 1989 р., а в 1990 р. внесено до Народної Палати (парламенту), але розглянути його вже не встигли [17, с. 39].

Інтереси лужичан було відображено у Договорі про об'єднання ФРН і НДР (Протокол № 14 до ст. 35). Згідно з ним «визнання своєї

належності до сорбського народу і культури є вільним», сорби мають право на захист і збереження лужицької мови у суспільному житті [15, с. 156].

У сучасній Конституції ФРН немає положень щодо прав національних меншин, ці права випливають із загальних прав і свобод людини. Але у Федеральному законі про вибори передбачено особливий статус партій національних меншин – на них не поширюється п'ятивідсотковий бар'єр при виборах за загальнонаціональними партійними списками (ст. 6) [17, с. 39-40]. Згідно з федеральним законодавством політичні партії національних меншин мають привілейоване положення у сфері державного фінансування, а також щодо порядку надання спонсорської допомоги з боку зарубіжних спонсорських організацій [10, с. 60].

У Німеччині встановлено наступні п'ять критеріїв віднесення етнічної групи до національних меншин: є громадянами Німеччини; відрізняються від більшості населення своїми власними мовою, культурою, історією й таким чином власною окремою ідентичністю; прагнуть зберегти цю ідентичність; є традиційними постійними мешканцями Німеччини (зазвичай протягом століть); мешкають у місцях традиційного поселення [12, р. 131-132]. На підставі цих критеріїв національними меншинами визнано данців, фризів, сорбів, сінті/рома, хоча остання етнічна спільнота традиційно проживає малими групами майже по всій території держави. Як зазначає Міністерство внутрішніх справ і громад ФРН, «той факт, що вони традиційно проживали у Німеччині, відрізняє національні меншини від іммігрантів» [22]. Згаданий перелік національних меншин було вказано при ратифікації Німеччиною Рамкової конвенції про захист національних меншин у спеціальній декларації від 11 травня 1995 р. [12, р. 9]. Для розуміння обмеженості цього переліку слід згадати, що полякам у Німеччині було відмовлено у статусі національної меншини навіть у Рурському регіоні, де їх громади з'явилися ще у XIX ст., на підставі того, що вони є мігрантами і місця їх розселення не є традиційними. Натомість місця традиційного проживання поляків у Німеччині після Другої світової війни (Верхня Сілезія, Східна Пруссія) більше до Німеччини не входять [12, р. 132].

У Німеччині створено систему державних інституцій, покликаних опікуватися автохтонними меншинами. Зокрема, існує Секре-

таріат із справ меншин, який представляє їх інтереси і й забезпечує їх зв'язок з парламентом, урядом та іншими федеральними органами влади, здійснює моніторинг діяльності останніх, представляє меншини в різних національних і міжнародних організаціях, популяризує мову і культуру меншин. Так само роль модераторів між меншинами і владою виконують спеціальні консультативні комітети при Міністерстві внутрішніх справ і громад ФРН. Виробленню державної політики щодо меншин сприяють спеціалізовані конференції федеральних земель, дискусійний клуб національних меншин при федеральному парламенті [10, с. 60-61].

У Конституції Землі Бранденбург 1992 р. (ст. 25) гарантується право сорбського народу на захист і підтримку його культурної ідентичності та місця проживання. Реалізації цього права зобов'язані сприяти Бранденбург у цілому, громади і союзи громад. Проголошується культурна автономія сорбів, право на використання сорбської мови, і зокрема офіційне у місцях їх традиційного проживання, а також у дошкільній і шкільній освіті; регламентується використання прапора сорбів. Передбачається участь представників сорбів у законодавчому процесі [8, с. 406; 4; 17, с. 40].

У Земельній конституції Вільної Землі Саксонії вказується, що до народу Саксонії «належать громадяни німецької, сорбської та іншої національної належності. Земля визнає їх право на Батьківщину», а національним і етнічним меншинам, які мають німецьке громадянство, гарантується право на збереження їх ідентичності, мови, релігії, культури і традицій (ст. 5). Також безпосередньо щодо сорбів вказується на опіку щодо їх шкіл, дошкільних закладів і культурних установ, врахування потреб цієї меншини при земельному і комунальному плануванні, причому визнається, що традиційні поселення мають елементи етнокультурної своєрідності та є пам'ятками народної архітектури (ст. 6). Поруч із гербом і прапором Саксонії має використовуватися герб і прапор сорбів (ст. 2) [13, с. 454; 8, с. 406; 4].

Загалом, окрім конституцій, права сорбів відображено у 21 законах Бранденбурга і 33 законах Саксонії. Зокрема, ключовими комплексними законами у цій сфері є спеціальні акти про права сорбів Бранденбурга 1994 р. і Саксонії 1999 р. У преамбулах обох законів вказується на автохтонність сорбів (вендів) і збереження ними ідентичності попри численні спроби їх асиміляції. Обидва закони

передбачають вільний вибір належності до сорбського народу, а у законі Бранденбурга також уточнюється, що такий вибір належності не підлягає оспорюванню чи перевірці (ст. 2). Сорби (венди) визначаються як окремих народ і водночас рівноправна частина народу Бранденбурга (ст. 1 закону Бранденбурга). Вказується, що сорбський народ загалом і кожний сорб зокрема мають право вільно виражати і розвивати етнічну, культурну і мовну ідентичність, а насильницька асиміляція не допускається (ст. 1 закону Бранденбурга). Право на захист національної ідентичності у місцях компактного проживання сорбів гарантується і забезпечується як федеральною землею (відповідно Бранденбургом або Саксонією), так і місцевими громадами. Інституційний захист прав сорбів здійснюють Ради у справах сорбів при ландтагах (законодавчих зборах земель) Саксонії і Бранденбурга, а в останньому також уповноважені у справах сорбів при громадах. Ради у справах сорбів обираються сорбськими організаціями і громадами і мають дорадчий характер [15, с. 156; 23; 17, с. 41-44].

Закон Бранденбурга також гарантує захист і підтримку місць традиційного поселення сорбів, врахування характеру цих місць у земельній і комунальній політиці. У таких місцях за бажанням батьків шкільна освіта здійснюється лужицькою мовою, а до програм дитячих садків і шкіл включається вивчення сорбської історії та культури. Бранденбург спільно із Саксонією забезпечує підготовку і підвищення кваліфікації вчителів лужицької мови. У публічних ЗМІ мають бути передбачені програми, присвячені мові та культурі сорбів. Навіть сам текст закону було офіційно опубліковано не лише німецькою, а й лужицькою мовою. Але визначення місць традиційного поселення сорбів як «усі громади, де є документально встановлена безперервна аж донині мовна і культурна традиція», суттєво обмежує застосування закону, адже у багатьох громадах культуру лужичан збережено, але їх мова в побуті вже не використовується. Окремо в законі перераховано адміністративні одиниці і регіони, на які поширюються положення закону [17, с. 44; 23].

Положення закону Бранденбурга пояснюються і розкриваються в Адміністративних приписах, виданих у 1994 р. міністром науки і культури цієї землі. Згідно з ними громади самі визначають, чи є вони місцем традиційного поселення сорбів, а це рішення переві-

рється комунальними наглядовими інстанціями. Критерієм є час – не менш як 50 років безперервного використання у громаді сорбської мови і збереження сорбської культури (наявність громадських організацій, проведення вистав, навчання дітей, церковні служби сорбською мовою та ін.). Визнані громади одержують державну фінансову допомогу, там призначаються уповноважені у справах сорбів. Поза місцями традиційного проживання у межах перерахованих у законі адміністративних одиниць і регіонів колективні права сорбського народу не реалізуються, а діють лише індивідуальні права сорбів (свобода виражати свою ідентичність і заборона насильницької асиміляції) [17, с. 44-45].

Місця традиційного проживання сорбів було уточнено у постанові Міністерства науки і культури Бранденбурга від 12 жовтня 2000 р., встановлено перелік з 51 міст і громад. У 2016 р. Ландтаг Бранденбурга доручив Міністерству науки і культури визначити новий перелік таких місць, і на підставі докладного дослідження його було уточнено, а фактично зменшено [12, р. 11]. Питання використання сорбської мови у Бранденбурзі регулюється у цілій низці нормативно-правових актів. Наприклад, у Законі про адміністративне судочинство Бранденбурга 1993 р. передбачається, що особи, які використовують сорбську мову, звільняються від оплати перекладача. Порядок використання сорбської мови при здійсненні народних ініціатив і проведенні референдумів регулюється постановами 1993 і 1996 р. Відповідні норми містять і положення щодо місцевого управління і самоврядування. Закон про школи 1996 р. (у редакції 2001 р.) одним із завдань виховання і освіти називає «передання знань і розуміння сорбської ідентичності, культури та історії» [23].

Особливі права лужичан відображено також у законодавстві Бранденбурга і Саксонії про вибори. Відповідний закон Бранденбурга 1994 р. розвиває положення Федерального закону про вибори і не передбачає п'ятивідсоткового бар'єра при голосуванні за партійними списками, якщо це партія сорбів. Також Постанова про вибори Бранденбурга 1994 р., яка деталізує положення згаданого закону, передбачає використання у місцях традиційного поселення сорбів їх мови при підготовці й проведенні виборів. Подібні положення містяться у Законі про комунальні вибори Бранденбурга 1993 р. Натомість у законодавстві Саксонії про вибори п'ятивід-

сотковий бар'єр для сорбських партій не скасовано [10, с. 60; 17, с. 45-46]. Одним із виявів державної етнонаціональної політики стало проголошення німецько-лужицької двомовності у низці міст Саксонії та Бранденбурга, включно з їх назвами [10, с. 61].

Отже, лужичани є слов'янською етнічною групою, але їх багатовікова історія і багата культурна спадщина нерозривно пов'язані з Німеччиною. Можна стверджувати, що попри малочисельність лужичан їх культурний розвиток був повноцінним, а становлення обох лужицьких мов відбулося доволі рано, у контексті реформаційних і контрреформаційних процесів. Нині лужицькі сорби мають комплексну і розгалужену етнокультурну інфраструктуру, до якої долучаються також зарубіжні центри сорабістики. Слід відзначити стійкість і послідовність організаційної структури лужицького етнокультурного руху і водночас створену в Німеччині багаторівневу надійну систему його державної підтримки.

Водночас тривала політика асиміляції / германізації й навіть геноцид лужичан мають значні інерційні наслідки – як для їх соціального і культурного розвитку, так і для мислення, орієнтацій цієї етнічної групи та німецькомовної більшості. До цього долучаються не подоланий неоднозначний підхід державної політики часів Німецької Демократичної Республіки, орієнтований на визнання, підтримку і водночас жорстке обмеження етнокультурного розвитку сорбів. Негативний потенціал такого підходу в поєднанні з міграційною і економічною політикою часів НДР не зник після зміни вектору розвитку і об'єднання Німеччини у 90-х рр. XX ст., значною мірою й нині він спричиняє значні руйнівні наслідки для лужицької меншини. До певної міри державна політика щодо сорбів як у часи НДР, так і нині об'єктивно сприяє етнографізації, консервації культури цієї етнічної групи.

Лужицький рух за самовизначення має тривалу і послідовну традицію і виявлявся у створенні представницьких структур, представленні інтересів цієї етнічної групи на національному й міжнародному рівнях, вимогах політичної автономії й навіть незалежності Лужиці. Нині цей рух виявляється в активному партійному будівництві, участі в міжнародних партійних платформах, інтеграції «лужицького питання» в ширші етнонаціональні, мультикультуралістські, регіоналістські, екологічні політичні програми в межах ЄС, послідовному відстоюванні інтересів і потреб лужичан

їх організаціями у відносинах з державою, федеральними землями і корпораціями. Ідеологія цього руху, т.зв. «прогресивний націоналізм», спрямована, зокрема, на реалізацію і подальший розвиток ідеї особливих прав автохтонних національних меншин. Водночас зміст відповідних підходів сорбських організацій може вказувати на усвідомлення ними поступового звуження соціально-демографічної бази етнонаціонального руху.

Історично результатом руху за самовизначення лужицької спільноти став її окремий правовий статус у складі німецьких державних утворень принаймні з XIV ст., що передбачав також реалізацію права на збереження своїх двох мов і елементів звичаєвого регіонального управління. Але у XIX – першій половині XX ст. обсяг особливих прав лужичан обмежувався етнокультурною сферою. Значною мірою під тиском СРСР у післявоєнній Німеччині на рівні окремих земель було вперше створено комплексну правову основу для захисту та інституалізації ідентичності, мови і культури лужичан, державної підтримки цієї спільноти, захисту прав її представників, її дегерманізації й навіть визнання її окремих колективних прав. Ці здобутки були частково нівельовані внаслідок переходу НДР від федеративного до унітарного державного устрою, але згодом «сорбська національність» (з усією двозначністю цього терміна) була вперше визнана на конституційному рівні, лужичани одержали гарантії захисту їх мов і культури в законодавстві.

Сучасна об'єднана Німеччина перейняла і розвинула позитивні напрацювання НДР у цій сфері. Виходячи з підходів, спільних з низкою інших європейських держав (див. вже згадану нашу попередню статтю), Німеччина визнала національними меншинами лише автохтонні етнокультурні спільноти й надає їм підтримку на федеральному і земельному рівнях, а також запровадила окремі елементи позитивної дискримінації на їх користь у політичному житті. Так само на федеральному і земельному рівнях створено систему державних інституцій для захисту прав та інтересів автохтонних меншин.

Особливості федеративного устрою ФРН зумовлюють віднесення основних питань правового захисту автохтонних меншин на рівень земель – на відміну від загальних антидискримінаційних положень щодо представників інших (аллохтонних) етнічних

спільнот. На рівні Саксонії й Бранденбурга на територіях яких знаходяться традиційні місця поселень лужичан, їх права розкриваються у конституціях, десятках законів і підзаконних актів. Важливо, проте неоднозначно те, що на рівні земель лужичан визнано народом або національністю, що одночасно входить до народу землі й до народу Німеччини (згідно з Конституцією ФРН, що вказує на існування єдиного народу). В земельному законодавстві засуджується асиміляційна політика минулого щодо меншин, визнаються права сорбів у сфері розвитку мов і культури, привілейований порядок участі у політичному житті, право на державну підтримку їх розвитку.

Водночас як у федеральному, так і у земельному законодавстві реалізація особливих прав автохтонних меншин загалом, і зокрема сорбів, безпосередньо пов'язується і обмежується місцями їх традиційного проживання. При цьому визначення цих місць (потрійний мовний, культурний і часовий критерій) об'єктивно приводить до зменшення кількості сорбських громад і виключає зворотній процес. Тому, незважаючи на солідну державну підтримку етнокультурної інфраструктури лужицьких громад, це прирікає невелику етнічну групу в умовах сучасного високомобільного соціального розвитку на поступовий занепад. Така політика вимагає переосмислення і вдосконалення з метою захисту не лише минулого і сьогодення, а й майбутнього лужицької спільноти.

1. Бевзюк Є. В. Сорабістика в сучасній Україні. *Carpatica-Karpatika* / ред. кол.: Е.А. Балагурі, М.М. Вегеш (відп. ред.), Д.Д. Данилюк та ін. Ужгород: УжНУ, 2001. Вип. 12. 2. Нижник Н.С. Славянський анклав лужицьких сербов: опыт сохранения статуса национального меньшинства. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД*. 2014. № 2 (62). 3. Šatava L. Národnostní menšiny v Evropě. *Encyklopedická příručka*. Praha: Ivo Železný, 1994. 4. Бевзюк Є., Котляр Л. Гарантії прав національних меншин у ФРН: лужицькі серби. *Регіональні студії*. Ужгород, 2001. 5. Мательські Д. Национальное самосознание и интеграционные процессы лужицких сербов в Германской империи. Ч. 2. *Nowa Polityka Wschodnia*. 2014. №. 2 (7). 6. Шевченко К. В. Вопреки пророчествам. Лужицкие сербы на пороге третьего тысячелетия. *Славянский альманах*. 2004. № 3. 7. Мательські Д. Национальное самосознание и интеграционные процессы лужицких сербов в Германской империи. Ч. 1. *Nowa Polityka Wschodnia*. 2014. №. 1 (6). 8. Бевзюк Є. Нові німецькі електронні джерела до вивчення історії лужицьких сербів. *Спеціальні історичні дисципліни: Питання тео-*

рії та методики. Число 6 (7). У 2-х ч. Ч. 1. К., 2001. **9.** Плавская Е.Л. Подготовка специалистов в Институте сорабистики Лейпцигского университета как фактор сохранения этнокультурной идентичности лужицких сербов. *Вестник Томского государственного университета: Культурология и искусствоведение*. 2020. № 37. **10.** Бестаева Е.В. Автохтонные этноязыковые меньшинства как объект национальной политики федеративного государства. Опыт ФРГ. *Вестник Финансового университета. Гуманитарные науки*. 2018. № 5. **11.** Кирчанов М.В. Изобретение традиций как «отложенное» воображение нации в сорбском национализме. Ч. 1. *Современные исследования социальных проблем*. 2020. Т. 12. № 3. **12.** Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. ACFC/SR/V(2019)001. Fifth Report submitted by Germany. URL: <https://rm.coe.int/5th-state-report-germany-english-language-version/16809232ba>. **13.** Туряница С. Захист етнонаціональних меншин Німеччини. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2007. Вип. 33. **14.** Вегеш М.М. Лужицькі серби між Заходом і Сходом у контексті теорії конфлікту цивілізацій. *Sarpatica – Карпатика* / ред. кол.: Е. А. Балагурі, М. М. Вегеш, М. П. Тиводар та ін. Ужгород: УжНУ, 2002. Вип. 14. **15.** Плавская Е.Л. Культура лужицких сербов в XXI веке: проблемы и перспективы. *Идеи и идеалы*. 2017. Т. 2. № 3. **16.** Неменский О.Б. Региональные и сепаратистские движения в странах Центральной Европы. *Вопросы национализма*. 2011. № 2 (6). **17.** Андреева Г. Н. Сорбы в ФРГ: ценный опыт правового регулирования статуса национального меньшинства в немецкой и Российской литературе (обзор). Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. *Государство и право: Реферативный журнал*. 2005. № 1. **18.** Осколков П. Этнорегионалистские партии ЕС: феномен Европейского свободного альянса. *Современная Европа*. 2021. № 1. **19.** Comments by Domowina // Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. ACFC/SR/V(2019)001. Fifth Report submitted by Germany. URL: <https://rm.coe.int/5th-state-report-germany-english-language-version/16809232ba>. **20.** Конституция Германского рейха от 11 августа 1919 г. *100 ключевых документов по германской истории в 20 веке*. URL: https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0002_wrv&object=translation&l=ru. **21.** Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik [vom 7. Oktober 1949]. URL: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html#fn01>. **22.** National minorities. *Federal Ministry of the Interior and Community*. URL: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/community-and-integration/national-minorities/national-minorities-node.html>. **23.** Андреева Г. Сорбы в ФРГ: ценный опыт правового регулирования статуса национального меньшинства. URL: <http://gendocs.ru/v11798/?cc=78&page=10>.

References

1. Bevziuk Ye.V. (2001) Sorabistyka v suchasnyy Ukraini. *Carpatica-Karpatyka* / Ed. by E.A. Balaguri, M.M. Vegesh, D.D. Danyliuk et all. Uzhgorod: UzhNU. Iss. 12. **2.** Nyzhnyk N.S. (2014) Slavianskyi anklav luzhytskikh serbov: opyt sohranenia statusa natsionalnogo menshinstva. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD*. No. 2 (62). **3.** Šatava L. (1994) Národnostní menšiny v Evropě. *Encyklopedická příručka*. Praha: Ivo Železný.
4. Bevziuk Ye., Kotliar L. (2001) Harantii prav natsionalnykh menshyn u FRN: luzhytski serby. *Rehionalni studii*. Uzhgorod. **5.** Matelski D. (2014) Natsionalnoe samosoznanie i integratsionnye protsesy luzhitskikh serbov v Germanskoj imperii. Part 2. *Nova Polityka Wschodnia*. No. 2 (7). **6.** Shevchenko K.V. (2004) Vopreki prorochestvam. Luzhitskie serby na poroge tretieho tysiacheletia. *Slavianskii almanah*. No. 3. **7.** Matelski D. (2014) Natsionalnoe samosoznanie i integratsionnye protsesy luzhitskikh serbov v Germanskoj imperii. Part 1. *Nova Polityka Wschodnia*. No. 1 (6). **8.** Bevziuk Ye. (2001). Novi nimetski elektronni dzherela do vyvchennia istorii luzhytskykh serbiv. *Spetsialni istorychni dystsyplyny: Pytannia teorii ta metodyky*. Iss. 6(7). Part 1. Kyiv. **9.** Plavskaia E.L. (2020) Podgotovka spetsialistov v Institute sorabistyki Leiptsigskogo universiteta kak factor sohranenia etnokulturnoi identichnosti luzhitskikh serbov. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta: Kulturologia i iskusstvovedenie*. No. 37. **10.** Bestaeva E.V. (2018) Avtochtonnnye etnoiazykovye menshinstva kak ob'ekty natsionalnoi polityki federativnogo gosudarstva. Opyt FRG. *Vestnik Finansovogo universiteta*. Gumanitarnye nauki. No. 5. **11.** Kirchanov M.V. (2020) Izobretenie traditsiyi kak "otlozhennoe" voobrazhenie natsii v sorbskom natsionalizme. Part 1. *Sovremennyye issledovaniya sotsialnykh problem*. Vol. 12. No. 3. **12.** Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. ACFC/SR/V(2019)001. Fifth Report submitted by Germany. [online]. URL: <https://rm.coe.int/5th-state-report-germany-english-language-version/16809232ba>. **13.** Turianytsia S. (2007) Zahyst etnonatsionalnykh menshyn Nimechchyny. *Naukovi zapysky Institutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen imeni I.F. Kurasa NAN Ukrainy*. Iss. 33. **14.** Vehesh M.M. (2002) Luzhytski serby mizh Zahodom i Shodom u konteksti teorii konfliktu tsyvilizatsiy. *Carpatica-Karpatyka* / Ed. by E.A. Balaguri, M.M. Vegesh et all. Uzhgorod: UzhNU. Iss. 14. **15.** Plavskaia E.L. (2017) Kultura luzhitskikh serbov v XXI veke: problemy i perspektivy. *Idey i idealy*. Vol. 2. No. 3. **16.** Nemenskiy O.B. (2011) Regionalnye i separatistskie dvizheniya v stranah Tsentralnoi Evropy. *Voprosy natsionalizma*. No. (6). **17.** Andreeva G.N. (2005) Sorby v FRG: tsenniy opyt pravovogo regulirovaniya statusa natsionalnogo menshinstva v nemetskoj i rossiyskoj literature (obzor). Sotsialnye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaia i zarubezhnaia literatura. Series 4. *Gosudarstvo i parvo: Referativnyi zhurnal*. No. 1. **18.** Oskolkov P. (2021). Etnoregionalistskie partii ES: fenomen Evropeiskogo svobodnogo aliansa. *Sovremennaya Evropa*. No. 1. **19.** Comments by Domowina (2019). Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of

National Minorities. ACFC/SR/V(2019)001. Fifth Report submitted by Germany. [online]. Available at: <https://rm.coe.int/5th-state-report-germany-english-language-version/16809232ba>. **20.** Konstitutsia Germanskogo reiha ot 11 avgusta 1919 g. *100 ključevyh dokumentov po germanskoj istorii v 20 veke*. [online]. Available at: https://www.100dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0002_wrv&object=translation&l=ru. **21.** Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik [vom 7. Oktober 1949] [online]. URL: <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html#fn01>. **22.** National minorities (2022). *Federal Ministry of the Interior and Community*. [online]. Available at: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/community-and-integration/national-minorities/national-minorities-node.html>. **23.** Andreeva G.N. (2004) Sorby v FRG: tsennyi opyt pravovogo regulirovania statusa natsionalnogo menshinstva. [online]. URL: <http://gendocs.ru/v11798/?cc=78&page=10>.

Vitman Kostiantyn. Lusatians as an autochthonous national minority: historical tradition and modern legal status

The article considers the historical and modern features of the development of one of the autochthonous national minorities of Germany and on its example considers the approaches of this state to the legal regulation of ethno-national relations. The author claims that despite the small number of Lusatian people, their cultural development was and is full-fledged, and today Lusatian Sorbs have a comprehensive and extensive ethnocultural infrastructure and a reliable multilevel system of state support in Germany. Lusatians are actively developing the traditions of the movement for political self-determination through their own parties and public organizations, integrated into European political processes and ideologies. The legal status of this community is elaborated at the federal and Lande levels.

At the same time, the long policy of assimilation / Germanization and even the genocide of the Lusatians have significant inertial consequences for their social and cultural development. This is accompanied by not overcome ambiguous approach to public policy during the German Democratic Republic, aimed at recognizing, supporting and at the same time severely restricting the ethnocultural development of the Sorbs. To some extent, the state policy on the Sorbs, both in the GDR and today, objectively contributes to the ethnographization, conservation of the culture of this ethnic group. In both federal and Lande law, the exercise of the special rights of autochthonous minorities in general, and Sorbs in particular, is directly linked to and limited to their traditional places of residence. At the same time, the definition of these places (triple linguistic, cultural and temporal criteria) objectively leads to a decrease in the number of Sorbian communities and eliminates the reverse process. Therefore, despite the solid state support of the ethnocultural infrastructure of Lusatian communities, it dooms a small ethnic group in the conditions of modern highly mobile social development to gradual decline.

Key words: rights of national minorities, autochthonous national minority, Lusatians, ethnonational policy.

МІЖНАРОДНА ПОЛІТОЛОГІЯ

УДК 321.01

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-92-259

В. А. ЛІПКАН

ДЕНАЦИФІКАЦІЯ: СУЧАСНИЙ ГЕОСТРАТЕГІЧНИЙ ЗМІСТ

Варварська війна путінського режиму проти Української держави стала наслідком тривалого протистояння державної української нації імперським амбіціям різних очільників політичної системи північної території, що тимчасово контролюється московським режимом. У рамках геостратегії сучасної Української держави постало актуальне завдання щодо чіткого механізму ідентифікації антиукраїнських стратегій і доктрин і виявлення деструктивних геополітичних концепцій різного ґатунку, заснованих на фундаменталізмі, богообраності, месіанстві. Однією з таких виступає концепція денацифікації. У статті чітко окреслено цільові аудиторії, розглянуто адекватні наративи, за допомогою яких концепція денацифікації роками утверджувалася в інформаційному просторі. Здійснено детальний політологічний аналіз поданих наративів відповідно до однієї цільової групи. Сформовано пропозиції до формування геостратегії сучасної Української держави.

Ключові слова: *концепція політики денацифікації, геостратегія сучасної Української держави, стратегія десуверенізації, стратегічний наратив, політичний розвиток, стратегічні зміни, політична еліта нації, політична ідеологія.*

Lipkan Volodymyr. Denazification: modern geostrategic content

The barbaric war of the Putin's regime against the Ukrainian state was the result of the long-term opposition of the state Ukrainian nation to the imperial ambitions of various leaders of the political system of the northern territory,

© ЛІПКАН Володимир Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, докторант відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-7411-2086

which is temporarily controlled by the moscowic regime. Within the framework of the geostrategy of the modern Ukrainian state, an urgent task has arisen regarding a clear theoretical mechanism for the identification of anti-Ukrainian strategies and doctrines and the identification of destructive geopolitical concepts of various types, based on fundamentalism, divine election, and messianism. One of them is the concept of denazification. The article clearly outlines the target audience, considers adequate narratives, with the help of which the concept of denazification has been asserted in the information space for years. A detailed political analysis of the submitted narratives was carried out according to one target group. Proposals for the formation of the geostrategy of the modern Ukrainian state have been formulated.

Key words: *concept of denazification policy, geostrategy of the modern Ukrainian state, strategy of desovereignization, strategic narrative, political development, strategic changes, political elite of the nation, political ideology.*

Розвиток сучасної Української держави ґрунтується на нових методологічних стратегіях, концепціях, політичних доктринах, теоріях і водночас нових реаліях світової архітектури. Однією з таких теорій виступає теорія геостратегії, одним із методологічних компонентів якої виступає наративний аналіз. Останній з-поміж багатьох завдань уможливило ідентифікацію антиукраїнських доктрин і деструктивних стратегій. З початку війни замало політологічних досліджень щодо наукового обґрунтування концепції денацифікації, яка стала офіційно проголошеною метою війни московського режиму проти Української держави. У рамках даної статті дана прогалина буде усунута.

Методологія дослідження складається з наративного аналізу, ретроспективного аналізу, а також дедуктивного підходу та методів моделювання, які в цілому відповідають базовій моделі теорії геостратегії.

У зв'язку з цим мета статті полягає в створенні моделі наукового обґрунтування концепції денацифікації залежно від різних цільових аудиторій. Відповідно завданнями статті є: 1) формування цільових аудиторій сугестії; 2) ранжування наративів відповідно до даних аудиторій; 3) політологічний аналіз наративів для визначеної цільової аудиторії; 4) виокремлення завдань російських учених щодо просування концепції денацифікації; 5) формулювання пропозицій щодо формування геостратегії сучасної Української держави.

Багатоплановість обраної для дослідження теми зумовлює звернення до низки аспектів. По-перше, політологічні дослідження

науковців з Інституту держави і права імені В. М. Корещького НАН України, зокрема таких учених, як: О. Скрипнюк, В. Горбатенко, О. Костенко, І. Кресіна, Н. Оніщенко, Ю. Римаренко, В. Сіренко, О. Стойко, Ю. Шемшученко, В. Явір. По-друге, дослідження з наратології, представлені в публікаціях Р. Барта, Д. Дубова, О. Мандзюка, М. Ожевана, П. Рикера, Т. Сивак, В. Тюпи, В. Шміда, А. Яковця та ін.

За допомогою *нарративного аналізу* автором виділено декілька ключових цільових аудиторій, щодо яких розроблялися відповідні меседжі, причому окремими відповідними суб'єктами.

1. Об'єкт впливу — народ / маргінали («ватники» — малокультурна та малоосвічена більшість людей, що населяють територію, контрольовану московським злочинним режимом). *Суб'єкт впливу* – телебачення, масмедіа, лідери громадської думки, офіційні особи (президент, міністр оборони, губернатор тощо).

2. Об'єкт впливу — помірковані симпатки. *Суб'єкт впливу* – телебачення у поєднанні із соціологічними опитуваннями, квазінаукові дослідження в стилі примітивізму і політичного реалізму з елементами містифікації, що подаються лідерами громадської думки, журналістами, окремим дописувачами, в яких чітко корелюється завдання режиму начебто із вже існуючими настроями населення.

3. Об'єкт впливу — освічені, інтелектуали. *Суб'єкт реалізації впливу:* наукові дослідження, експерти, колишні військові, результати наукових конференцій.

Зважаючи на обмежений обсяг статті у ній розглянуто такі цільові групи, як освічені, інтелектуали.

Поняття денацифікації. Основними *компонентами* сучасної інтерпретації денацифікації виступають: повне викорінення нацизму; викорінення мілітаризму; покарання нацистських злочинців; скасування законів, що легалізують дискримінацію на ґрунті раси, національності, мови, релігії, політичних переконань; усунення із шкільних програм нацистських і мілітаристських доктрин.

Метою денацифікації України, яка була офіційно проголошена (окрім демілітаризації та закріплення нейтрального статусу) були: викорінення неонацистської людиноненависницької та дискримінаційної ідеології щодо будь-яких груп громадян за будь-якою національною або іншою ознакою; закріплення цього курсу

в законодавстві; скасування ухвалених і дискримінаційних законів; заборона націоналістичних об'єднань. Причому на реалізацію даних процесів різними авторами та „експертами” виділялися різні строки [1].

Дисонують із заявами політичних суб'єктів путінського режиму реальні дії. Зокрема, цинічними є заяви секретаря радбезу Росії, який переконаний, що їхня держава звільняє Україну від неонацизму. Безсоромними є думки Патрушева про те, що нині США та Англія підтримують нацизм в Україні, діють агресивно щодо більшості країн світу. Причому, на його думку, «долю України визначатиме народ, який проживає на її території, адже Росія ніколи не розпоряджалася долею суверенних держав»[2].

Дуже гучні заяви робив і безпосередній очільник путінського режиму, залякуючи світову спільноту тим, що якщо хтось захоче втрутитися в ситуацію в Україні і створюватиме загрозу стратегічного характеру, то удари будуть блискавичними, адже путінський режим у випадку загрози для нього використає такі засоби, яких немає поки що у її опонентів. Більш бридкими і брудними заявами хизувався очільник московського режиму, заявляючи, що така масштабна країна, як Росія, нікому не потрібна, і що вона становить для колективного заходу небезпеку [3].

Міністр закордонних справ РФ Лавров зазначає, що денацифікація – скасування законів, що дискримінують російськомовне населення країни [4]. А прес-секретар президента РФ Песков взагалі заявив, що денацифікація – комплекс заходів, спрямованих на очищення повоєнного німецького та австрійського суспільства, культури, преси, економіки, освіти і політики від впливу нацистської ідеології [4]. Тобто за „глибоким задумом” даної особи, війна в Україні має стратегічну мету: сприяти денацифікації німецького та австрійського суспільства. Чомусь ні німецькі, ані австрійські офіційні особи на це так і не звернули увагу, і від політичних суб'єктів не було жодної реакції.

Фактично одним з основних знарядь путінського режиму виступав класичний *механізм тероризму*: залякування, поєднане із вчиненням небезпечних дій для невизначеного кола осіб з метою примушення до вчинення або утримання від вчинення тих чи інших дій, вигідних суб'єкту тероризму.

Саме тому абсолютно логічним і правильним суто з позицій позитивного права є визнання як держави, так і конкретних осіб після проведення певних юридичних процедур винними у вчиненні актів міжнародного тероризму, а осіб, причетних до формування ідей, наказів і конкретних реалізаторів цих ідей, після судових процедур потрібно визнати міжнародними терористами, які брали участь у здійсненні терористичної діяльності, а саму країну – терористичною державою. Але тут, через складність відносин і різні потенційні можливості (здебільшого безпідставні побоювання) застосування ядерної зброї, будемо спостерігати у політичній практиці співвідношення політичного прагматизму і правової процедури.

Представник путінського режиму в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим Г. Мурадов визначив **2 етапи денацифікації** [5]: 1) денацифікація влади в Україні, яка була створена Заходом і використовується як інструмент для насадження українському суспільству нацистської ідеології; 2) денацифікація освіти, інформаційного поля, ЗМІ і свідомості частини українського народу, отруєних нацистською ідеологією.

Звичайно, для активного просування ідей „денацифікації” були залучені й російські вчені, завданням яких було:

1) чітко і безапеляційно стигматизувати політичну владу в Україні, а також інші політичні інститути, включно із представниками української нації як „нацистів”;

2) постійно ілюструвати зростаючі фундаментальні загрози з боку НАТО, а відтак будь-яке наближення до кордонів НАТО має бути однозначно ідентифіковано як екзистенційну загрозу для населення Росії, а також суверенної демократії;

3) чітко пов’язати нацизм з усім українським, а відтак створити відчуття загрози існуванню для населення, яке проживає на контрольованій путінським режимом території;

4) з огляду зазначене аргументувати необхідність реалізації державної політики через проведення певних заходів, у тому числі силових, в рамках яких має бути виключена загроза з боку „нацизму”;

5) визначити поняття та сутність, дати наукове обґрунтування доцільності та ефективності інструментів цієї політики: денацифікація, демілітаризація, віддання до суду „нацистів”.

Проаналізуємо конкретні приклади з визначеної **цільової аудиторії – інтелектуали**.

Одним із ключових документів для аналізу може виступати **Концепція денацифікації України**, в якій продемонстровано «безперспективність популярного в Росії прагнення до самоізоляції від українського суспільства, яке руйнується». Ця концепція була підготовлена та опублікована ще в далекому 2017 році 29 квітня за авторством М.Г. Делягіна – доктора економічних наук, директора Інституту проблем глобалізації, заступника голови Комітету Державної Думи Федеральних Зборів РФ з економічної політики, члена наукової ради при РБ РФ, головного редактора журналу «Свободная Мысль» [6].

Доктор філософських наук, професор із Татарстану О. Агапов відзначив, що денацифікації української політичної системи неможливе без демонтажу політичної конструкції фашистсько-олігархічної диктатури. Окрім трибуналу над неонацистами «Азова», «Правового сектора», на думку О. Агапова, необхідно провести денацифікацію інститутів армії, поліції, суду, освіти, науки, ЗМІ, інститутів громадського суспільства, усіх політичних та економічних інститутів, пов'язаних із підтримкою неонацизму і бандерівщини [7].

Слід зазначити, що особи з дипломами докторів наук також були причетні до формування наративів для різних цільових аудиторій. Зокрема, О. Агапов 22 квітня 2022 року писав: «Для Росії неонацистська Україна – реальна загроза і цю заразу, безперечно, потрібно викоринювати. Денацифікація є життєво необхідною і саме вона є основною метою спецоперації в Україні, тому її обов'язково потрібно довести до логічного завершення» [8].

Отже, слід констатувати: **сучасна політика московського режиму спиралася на масштабну підтримку населення, яке було заздалегідь підготовлено і в якого була сформована потреба в усуненні «загрози» з боку «нацистської України».**

За допомогою **каскадних заходів**, і передусім комплексів соціологічних опитувань всередині Росії, путінський режим чітко відслідковував тенденції у ставленні контрольованого населення до будь-яких дій щодо України. Більше того, ідентифікуючи еволюцію очікувань, московський режим формував алгоритми управ-

ління, спрямовував думки та сподівання у вигідному для режиму руслі.

Для даної цільової аудиторії також корисними виступають і статті, в яких відсутні прямі вказівки на сучасні події, натомість робиться аналіз подій минувшини, головний акцент робиться на постановці запитань. Тобто стиль викладення інтелектуально потужний за змістом, який не здатні опанувати ані симпатиками, ані малоінтелектуальна й агресивна малоосвічена більшість (інші, в рамках розробленої мною матриці, цільові аудиторії).

Однією з таких статей виступає допис російського політолога К. Калачова про те, що війни починаються із невірних прогнозів [9]. Автор статті повністю відходить від сучасного контексту війни московства проти Української держави, натомість структура та стилістика викладу звертають на себе увагу, адже ставиться більше питань, ніж дається відповідей. Сама стаття просякнута паралелями із сучасністю, автор робить недвозначну аналогію з Першою світовою війною. Адже вважалося, якщо війна почнеться, то вона буде: 1) *швидкою* (найбільш розповсюдженим був слоган: «До Різдва будемо вдома»); 2) *переможною з обох боків*: Британія, Франція та Росія; Німеччина, Австро-Угорщина – кожна сторона була переконана саме у своїй швидкій перемозі.

Зокрема, автор відзначає: «Якби ж до Миколая II явився прибулець з майбутнього і сказав: «Ні чотири місяці, а чотири роки, 20 мільйонів смертей у тебе в країні, через війну відбудеться революція, тебе скинуть, а потім вб'ють із родиною у підвалі Іпатівського будинку, і так, ще буде Громадянська війна». Ну, він перехрестився б і пішов домовлятися. Поступатися, давити на Сербію, щоб прийняла ультиматум, скасовувати мобілізацію. Так би вчинили й інші правителі великих держав» [9].

Автор висновує: кожна із сторін мала невірне уявлення про те, що це буде за війна, тобто було зроблено неправильний прогноз, водночас якщо можновладці захотіли, забажали війну, а народ готовий піддатися воєнно-патріотичному угару, то привід і виправдання завжди знайдуться.

Автор не зазначає про конкретику, яка, можливо, і вбачається контекстуально із статті, натомість прямо не зазначена у ключових висновках. Дуже добре прослідковується звернення К. Калачова саме до конкретної цільової аудиторії – *інтелектуальної еліти*: без

зайвих закликів, простий аналіз історії, застосування методів аналогії, екстраполяції та прогнозування уможливорює формулювання для кожної сторони своїх висновки. Жодних закликів або парадигмальних наративів, жодної маніпуляції або підміни понять, жодного жонгливання смислом. Текст написаний коректно, кому потрібно, той зрозуміє, що насправді автор мав на увазі.

Не можна оминати й безпосередній інтелектуальний «актив», котрий роками формував різноманітні доктрини та концепції, в яких тим чи іншим чином моделювалася велич Росії через різні вектори дії, але акцент завжди ставився не стільки на зростанні економічного добробуту, фінансовому процвітання, скільки на унеможливленні процвітання країн-суперників. У такому списку опинилася на одному із перших місць Україна, яку, наприклад, О. Дугін (піддавшись хворобливим інтерпретаціям праць Г. Кісінджера та З. Бжезинського) завжди побоювався і виступав за її повне знищення, ліквідацію державності, оскільки вважав її прямою загрозою існуванню Росії. Хоча саме вчення Дугіна – постмодерністський проект, який складається із окультизму, конспірології, езотерики, неофашизму, радянської підпільної культури, ідей нових правих та нових лівих [10].

Окремо слід виділити ті дописи, автори яких, претендуючи на науковість, намагаються сформулювати потрібні наративи через дотичне звернення до науки. Одним із них є допис віце-президента Фонду «Правопорядок-Щит», Є. Анташкевича від 13 березня 2022 року. Автор, як «професіонал-контррозвідник», «ветеран КДБ СРСР» проводить «серйозний та професійний» лінгвістичний аналіз лексеми «денацифікація» із подальшою пропозицією власних поглядів на її складові та можливості московського режиму щодо її повної та широкомасштабної реалізації [11]. На думку даного дописувача, «пацифікація» є похідним від кореня «наці», тобто це нацисти, фашисти, ...денацифікація – це розфашизація? Адже слово «фашизм» добре відомо тим, хто народився в СРСР. Відтак Україну потрібно розфашизувати, на кшталт Німеччини, тобто вилучити націоналістичну, читай – нацистську ідею, яка називається «українство», слово, що дорівнює фашизму [11].

Отже, після таких дуже «суттєвих та маститих» наукових доводів, за якими у особи, що писала цей допис, «націоналізм = нацизм, а українство = нацизм = фашизм», коли думка аудиторії, на яку роз-

раховано такий бруд, вже наче сформована, пропонуються шляхи цієї «роз фашизації»:

- денацифікувати Україну до незворотного стану;
- підготувати центрам україністики відповідні аналітичні та навчальні матеріали (історичний факультет МГУ ім. Ломоносова, Інститут Європи РАН і Російський інститут стратегічних досліджень) зокрема: 1) написати підручники з історії для дітей у Києві, Полтаві, Львові й Івано-Франківську; 2) «перешити» історичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка, разом з іншими факультетами та закладами на звільненій території;
- роззброєння України;
- формування нової країни, не важливо, якю буде назва, з новою поліцією, судами, прокуратурою, слідчими органами і органами державної безпеки, які будуть вірними новому статусу країни: позаблоковому, денацифікованому і демілітаризованому;
- унеможливлення відтворення укрорейху із залученням Угорщини та Румунії;
- унеможливлення і протидія США та Канаді (особливо) і НАТО щодо відтворення на нерозфашизованій території атомних центрів, біологічних лабораторій, озброєння СС бандитів, які можуть бути використані проти Росії [11].

Слід вказати на ті дослідження, в яких містяться посили для самостійного мислення і формування власних висновків, прямо розшифровуються усі «аргументи» і даються відповіді, які заперечують кремлівські пропагандистські кліше, через чітке пояснення їх абсурдності на підставі аналізу і конкретних доказів [12;13].

Окремо зазначимо фрагментарну **рефлексію даної теми в українському геостратегічному ландшафті**.

На думку Президента України В. Зеленського, оголошення «денацифікації» – це чистий нацизм та знищення української нації. В 40-х роках нацистська Німеччина проводила денацифікацію єврейського народу. Сказати «денацифікація», а потім бомбити цивільних людей – це геноцид проти українського народу» [14].

На думку А. Шрайбмана, денацифікація відбудеться, але її пройде не Україна [15]. Почали з'являтися дослідження і щодо необхідності «денацифікації» Росії [16].

Наприклад, у статті про денацифікацію бачимо лише цитування (мовою оригіналу – російською) без будь-якого аналізу, а головне – висновків для України [17]. Навіщо це робити, якщо є оригінал статті [18] тією ж мовою?

Водночас слід відзначити позитивний внесок тих авторів, зокрема блогерів, які намагаються викрити окремі аспекти спланованого Росією геноциду та війни проти України, аналізуючи різні джерела в Інтернет, зокрема досліджуючи археологію денацифікації України [19].

Отже, російські ЗМІ, масмедіа у цілому в органічному поєднанні з науковцями системно працювали над формулюванням меседжів для різних цільових аудиторій. Наслідком системної пропагандистської політики стало чітке й однотайне формування беззаперечного уявлення про неминучу загрозу з боку України, як зняряддя колективного Заходу. Рішення очільника московського режиму щодо початку війни повністю відповідало очікуванням, прагненням усього населення Росії, яке потребувало свого «захисту» і активних дій з боку свого правителя. Для населення Росії дії режиму – це задоволення їхніх життєвих потреб.

Слід звернути увагу на відсутність детальної політичної і стратегічної аналітики в українському інформаційному просторі щодо конкретних цілей та завдань війни проти України, особливостей застосування міфологем, містифікацій, пропаганди, дезінформації – усього спектра системи стратегічних комунікацій [20]. Нині замало політологічних досліджень, принаймні основних ключових постулатів цієї війни. Адже без глибокого аналізу стратегічний вимір як безпекової, так і державної політики в цілому [21] є невиразним. Відтак геостратегія в такому форматі не може бути не те, щоб реалізованою, а навіть концептуально сформованою та увиразненою [22].

Для України також не має бути ілюзій щодо швидкої перемоги, на яку постійно вказують представники «псевдоексперткратії», віщуни, про яких я писав в окремих своїх статтях та публікаціях. Недоцільно покладатися винятково на прогнози від іноземних спецслужб, нехай і наших сьогочасних партнерів або союзників. Якщо взяти більшість прогнозів, то вони абсолютно не виправдались, адже Україні майже ніхто, включно із провідними спецслужбами світу, не давав шансу на перемогу. Війна відбувається в

Україні, гинуть передусім українські громадяни. Тож Україна має враховувати думку союзників і партнерів, однак остаточне рішення (науково обґрунтоване передусім фахівцями) має бути саме за нашою державою і ґрунтуватися на українських національних інтересах.

Вивчення історичних розвідок у поєднанні з модерними політологічними дослідженнями має завадити масштабуванню духу руїни, який постійно оновлюється й оживає у нових формах. Руїна геостратегічного ландшафту доведена до стану, коли справжня стратегічна культура та стратегічні архітектори, відповідні політичні інститути опинилися на маргінесі політичного життя. Усамітнення в сучасних стратегіях (стратегічна невизначеність, стратегічна автономія тощо) через масштабування інтерпретації хибної формули щодо неподільності безпеки та історичного контексту конфронтаційних подій є деконструктивним. Адже неонацизм у нових формах є більш руйнівним: він є модерною формою суцільної руїни.

Денацифікація є проявом неоімперіалізму, війна з її метою є аморальною за суттю, тому в постмілітарному суспільстві не має бути місця тим політичним силам та режимам, які не усвідомлюють цю очевидну істину.

1. В России уже угрожают забрать Украину в свой состав после 5-10 лет денацификации и демилитаризации. *Зеркало недели*. URL: <https://zn.ua/WORLD/v-rossii-uzhe-uhrozhajut-zabrat-ukrainu-v-svoj-sostav-posle-5-10-let-denatsifikatsii-i-demilitarizatsii.html>. 2. Патрушев раскрыл, что предполагает денацификация Украины. URL: <https://eurasia.expert/patrushev-raskryl-cto-predpolagaet-denatsifikatsiya-ukrainy/>. 3. Пока вы спали: денацификация Украины будет завершена, чем ответит Россия на угрозу своей безопасности. URL: <https://vsluh.ru/novosti/obshchestvo/poka-vy-spali-denatsifikatsiya-ukrainy-budet-zavershena-chem-otvetit-rossiya-na-ugrozu-svoey-bezopas-379982/>. 4. Демилитаризация и денацификация Украины: что это такое объяснил Путин и Лавров, о чем говорили в Кремле, последние новости. URL: <https://www.pravda-tv.ru/2022/03/22/522040/demilitarizatsiya-i-denatsifikatsiya-ukrainy-cto-eto-takoe-obyasnil-putin-i-lavrov-o-chem-govorili-v-kremle-poslednie-novosti>. 5. Постпред Крыма Мурадов рассказал про этапы денацификации Украины. URL: <https://news.ru/world/postpred-kryma-rasskazal-pro-etapy-denacifikacii-ukrainy/>. 6. Делягин М. Г. Необходимость и неизбежность денацификации Украины. URL: <http://svom.info/entry/701-neobhodimost-i-neizbezhnost-denacifikacii-ukrainy/>; <https://delyagin.livejournal>.

com/2516376.html. 7. Денацификація України неможлива без демонтажу політичної конструкції фашистсько-олигархічної диктатури, вважає Олег Агапов. *Тюменська лінія*. URL: <https://t-l.ru/322143.html>. 8. Експерт: Неонацистська Україна – це реальна загроза для Росії. URL: <https://t-l.ru/322134.html>. 9. Калачев К. Війни часто починають із-за неправильних прогнозів. URL: <https://realtribune.ru/vojny-chasto-nachinajut-iz-zaneppravilnyh-prognozov>. 10. Атанесян Г. Фашизм, езотерика, троллінг: Справедливо чи зв'язувати ідеї Дугіна з ідеологією Кремля. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-62692348>. 11. Анташкевич Е. Що таке денацифікація України? URL: <https://realtribune.ru/chto-takoe-denacifikaciya-ukrainy>. 12. Долженко Е. «Денацифіковані, то єсть знищені». Що таке денацифікація і як її розуміють в Росії. «Вєрстка» пояснює самий незрозумілий термін російської пропаганди. URL: <https://verstka.media/denazifikaciya-prostymi-slovami/>. 13. Журавльов Олексій в етері програмі «60 хвилин» від 7 травня заявив, що 2 мільйона українців мають бути «денацифіковані, тобто знищені». *Програми «60 хвилин» від 7 травня 2022 р.* 14. Зеленський пояснив Путіну, що таке «денацифікація». URL: <https://ukraine.segodnya.ua/ua/ukraine/zelenskiy-obyasnili-putinu-chto-takoe-denacifikaciya-1607634.html>. 15. Після цієї війни дійсно буде денацифікація. Тільки це пройде не Україна. URL: <https://argumentua.com/stati/posle-etoj-vojni-deistvitelno-budet-denatsifikatsiya-tolko-ee-proidiet-ne-ukraina>. 16. Кригель М. «Ви винні!» Як денацифікувати Росію – досвід гітлерівської Німеччини. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/03/26/7334583/>. 17. План „денацифікації” від російських фашистів: ліквідація всіх захисників України та репресії проти громадянських. URL: <https://www.ostro.org/general/society/news/631897/>. 18. Що Росія повинна зробити з Україною. *РІА Новості від 03 квітня 2022 г.* 19. «Научно обґрунтований» геноцид. URL: <https://paszekpielawski.livejournal.com/1349849.html>. 20. Ліпкан В. А. Стратегічні комунікації: словник / В. А. Ліпкан, Т. В. Попова; за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ: ФОП Ліпкан О. С., 2016. 416 с. 21. Ліпкан В. А. Безпека стратегічної інфраструктури та стратегічні комунікації в контексті реалізації геостратегії сучасної України. *Вісник Львівського університету*. Серія філософсько-політологічні студії. 2021. № 38. С. 205-216. 22. Ліпкан В. А. Геостратегія сучасної Української держави: засади формування. *Вісник Львівського університету*. Серія філософсько-політологічні студії. 2022. № 42. С. 268-277.

References

1. V Rossyiu uzhe uhrozhaiut zabrat Ukrainu v svoi sostav posle 5-10 let denatsyfykatsyy u demylytaryzatsyy. *Zerkalo nedely*. URL: <https://zn.ua/WORLD/v-rossii-uzhe-uhrozhajut-zabrat-ukrainu-v-svoj-sostav-posle-5-10-let-denatsifikatsii-i-demilitarizatsii.html>. 2. Patrushev raskryl, chto predpolahaet denatsyfykatsiya Ukrainy. URL: <https://eurasia.expert/patrushev-raskryl-chto-predpolagaet-denatsifikatsiya-ukrainy/>. 3. Пока вы спяте: денасыфкатыя Украины будет завершена, чем ответят Россия на угрозу своей безопасности.

URL: https://vsluh.ru/novosti/obshchestvo/poka-vy-spali-denatsifikatsiya-ukrainy-budet-zavershena-chem-otvetit-rossiya-na-ugrozu-svoey-bezopas_379982/. **4.** Demylytaryzatsiya y denatsyfykatsiya Ukrainy: chto eto takoe ob'iasnyl Putin y Lavrov, o chem hovoryly v Kremle, poslednye novosti. URL: <https://www.pravda-tv.ru/2022/03/22/522040/demilitarizatsiya-i-denatsifikatsiya-ukrainy-chto-eto-takoe-obyasnil-putin-i-lavrov-o-chem-govorili-v-kremle-poslednie-novosti>. **5.** Postpred Kryma Muradov rasskazal pro etapy denatsyfykatsyy Ukrainy. URL: <https://news.ru/world/postpred-kryma-rasskazal-pro-etapy-denacifikacii-ukrainy/>. **6.** Deliahyn M. H. Neobkhodimost y neyzbezhnost denatsyfykatsyy Ukrainy. URL: <http://svom.info/entry/701-neobhodimost-i-neizbezhnost-denacifikacii-ukrainy/>; <https://delyagin.livejournal.com/2516376.html>. **7.** Denatsyfykatsiya Ukrainy nevozmozhna bez demontazha polytycheskoi konstruktsyy fashystskolyharkhycheskoi dyktatury, schytaet Oleh Ahapov. *Tiumenskaia lynya*. URL: <https://t-l.ru/322143.html>. **8.** Эксперт: Neonatsytskaia Ukraina — eto realnaia uhroza dlia Rossyy. URL: <https://t-l.ru/322134.html>. **9.** Kalachev K. Voyny chasto nachynaiut yz-za nepravyl'nykh prognozov. URL: <https://realtribune.ru/vojny-chasto-nachinajut-iz-za-nepravilnyh-prognozov>. **10.** Atanesian H. Fashyzm, ezoteryka, trollynh. Spravedlyvo ly svyazyvat ydey Duhyna s ydeolohyei Kremliya. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-62692348>. **11.** Antashkevych E. Chto takoe denatsyfykatsiya Ukrainy? URL: <https://realtribune.ru/chto-takoe-denacifikaciya-ukrainy>. **12.** Dolzhenko E. «Denatsyfytsyrovanyi, to est unychtozhenny». chto takoe denatsyfykatsiya y kak ee ponymaiut v rossyy. «Vërstka» ob'iasniaet samyy neponiatnyy termyn rossyiskoi propahand. URL: <https://verstka.media/denazifikaciya-prostymislovami/>. **13.** Zhuravlov Olexsii v eteri prohramy „60 khvyl'n" vid 7 travnia zaiavyv, shcho 2 miliona ukrainsiv maiut buty „denatsyfikovani, tobo znyshcheni”. **14.** Zelenskyi poiasnyv Putinu, shcho take „denatsyfikatsiia”. URL: <https://ukraine.segodnya.ua/ua/ukraine/zelenskiy-obyasnil-putinu-chto-takoe-denacifikaciya-1607634.html>. **15.** Posle etoi voyny deistvytelno budet denatsyfykatsiya. Tolko ee proidet ne Ukrainya. URL: <https://argumentua.com/stati/posle-etoi-voyny-deistvitelno-budet-denatsifikatsiya-tolko-ee-proidet-ne-ukraina>. **16.** Kryhel M. „Vy vynni!” Yak denatsyfikuvaty Rosiiu – dosvid hitlerivskoi Nimechchyny. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2022/03/26/7334583/>. **17.** Plan „denatsyfykatsyy” ot rossyiskyykh fashystov: lykvydatsiya vsekh zashchytnykov Ukrainy y repressyy protyv hrazhdanskykh. URL: <https://www.ostro.org/general/society/news/631897/>. **18.** Chto Rossyia dolzhna sdelat s Ukrainoi. *Rya Novosty ot 03 aprelia 2022 h.* **19.** „Nauchno obosnovannyi” henotsyd. URL: <https://paszekpielawski.livejournal.com/1349849.html>. **20.** Lipkan V. A. Stratehichni komunikatsii: slovnyk / V. A. Lipkan, T. V. Popova; za zah. red. V. A. Lipkana. Kyiv: FOP Lipkan O. S., 2016. 416 s. **21.** Lipkan V. A. Bezpeka stratehichnoi infrastruktury ta stratehichni komunikatsii v konteksti realizatsii heostrategii suchasnoi Ukrainy. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriya filosofsko-politolohichni studii.*

2021. № 38. S. 205-216. 22. Lipkan V.A Heostratehiia suchasnoi Ukrainiskoi derzhavy: zasady formuvannia. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia filosofsko-politologichni studii*. 2022. № 42. S. 268-277.

Lipkan Volodymyr. Denazification: modern geostrategic content

The barbaric war against the Ukrainian state was the result of the long-term opposition of the state Ukrainian nation to the imperial ambitions of various leaders of the political system of the northern territory, which is temporarily controlled by the Moscow regime. Within the framework of the geostrategy of the modern Ukrainian state, an urgent task has arisen regarding a clear theoretical mechanism for the identification of anti-Ukrainian strategies and doctrines and the identification of destructive geopolitical concepts of various types, based on fundamentalism, divine election, and messianism. One of these is the concept of denazification, which was declared the goal of the war against the Ukrainian state. The target audiences influenced by the Russian information and communication space are outlined: 1) intellectuals, educated; 2) moderate sympathies; 3) margins. For each group, clear groups of subjects of influence, tools used by them, narratives that are carried out, results that must be achieved are formed. The task for Russian scientists, as ideologists and leaders through the scientific ideas of the provisions of the modern concept of Nazism regarding the implementation of the policy of denazification, is clearly defined: to clearly and irrevocably stigmatize the political power in Ukraine, other political institutions, including representatives of the Ukrainian nation, as “Nazis”; to constantly illustrate the growing fundamental threats from NATO, and thus any approach to NATO’s borders must be unequivocally identified as an existential threat to the population of Russia, as well as to sovereign democracy; clearly connect Nazism with everything Ukrainian, and thus create a sense of threat to the existence of the population living in the territory controlled by the Putin regime, etc. It is proved that the modern policy of the Moscow regime was based on large-scale support of the population, which was prepared in advance and in which the need to eliminate the “threat” from “Nazi Ukraine” was formed. The level of reflection on the policy of denazification by Ukrainian scientists and political scientists is illustrated.

Key words: concept of denazification policy, geostrategy of the modern Ukrainian state, strategy of desovereignization, strategic narrative, political development, strategic changes, political elite of the nation, political ideology.

ДЕЯКІ ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ ЗЛОЧИНІВ АГРЕСІЇ РОСІЇ В УКРАЇНІ

Розкриваються витоки проблем, які спіткали Україну в міждержавних відносинах з росією. Багаторічний вплив росії і нав'язування своєї «культурної», «духовної», «наукової», політичної повістки не пройшли безслідно для українців. Боротьба української нації за незалежність триває століттями і століттями український народ проливає свою кров за свободу, за можливість розмовляти рідною мовою, розвиватися в контексті автентичної культури, традицій своїх пращурів.

Повномасштабна війна, яку розв'язала росія проти України є нічим іншим, як жестом розпачу, розумінням того, що за допомогою м'якої сили росія не зможе досягнути в Україні поставлених завдань. Однак розрахунки росії щодо застосування жорсткої сили і досягнення поставлених цілей були вицент розбиті героїчним і незламним народом України, звитягами якого зараз захоплюється увесь світ. Ця війна не є першою між українцями і москowitzами, однак саме ця війна стане каталізатором глобальних процесів, що відбуватимуться найближчими десятиліттями.

Цифровий розвиток, інноваційні технології XXI століття мають недооцінене значення у цій війні. Світова підтримка України не була настільки ефективною, якби ми не мали інструментів і технічних можливостей ділитися тим, що відбувається довкола нас із цивілізованим світом у режимі онлайн. Світ небайдужий до звірств, до чужого горя, тим більше, коли йде боротьба між двома світами, між демократією і тоталітаризмом, у якій українці відстоюють цінності вільного світу.

Ключові слова: війна, окупація, демократія, тоталітаризм, свобода, цифрова цивілізація, культура.

Процес знищення української ідентичності, культурної спадщини нації, обезкровлення еліти українського народу з боку росії триває століттями тільки раніше росія іменувалася іншими назвами, це була московія, після цього російська імперія, срср, який був

тюрмою для народів, збудованою на кістках людей, які були членами цього союзу.

Вже тридцять один рік Українська держава розвивається у статусі незалежної країни, яка визнана у всьому цивілізованому світі. Тридцять один рік у своїй державі українська нація намагається викоринити ті ворожі московські наративи, якими наповнювали наш інформаційний, культурний, політичний простір і були спрямовані на знищення нас як народу, як національної одиниці, якщо б відбулася повна асиміляція в культурній, науковій, політичній сферах життєдіяльності із нашими східними сусідами. В цьому контексті російські керманічі нам намагалися весь час нав'язати думку щодо «єдиного народу», спільної історії, культурної спадщини та ще безліч вигаданих нісенітниць.

Тисячі агентів російського впливу були інтегровані у найрізноманітніші сфери суспільного, наукового, духовного і політичного життя українців. Достатньо згадати лише те, що в 2010 році Україну очолила, як президент, людина з явно проросійськими поглядами, певний час проросійські партії мали більшість в українському парламенті, тобто мали доступ до законотворчої діяльності. Більше того, такі люди мають доступ до державної таємниці, що, без перебільшення, становить загрозу національній безпеці України. Одразу виникає запитання, як взагалі таке стало можливим?

Відповідь на це запитання здебільшого лежить на поверхні. Якщо проаналізувати той інформаційний простір в якому в 2010 році і роками до цього проживала переважна більшість українців, то можна зрозуміти, де саме Українська держава недопрацювала, а де й взагалі була викинута за рамки тих процесів, які мали вирішальний вплив на державотворення.

Почнемо від найпримітивнішого, тобто від російської «культурної повістки». Майже усі радіостанції до 2014 року крутять день і ніч російську музику, день і ніч по телеканалах транслюють російські фільми та серіали, які вдало конвертуються в Україні у прибутки агресора, та звичайно виконують набагато важливішу роль, впроваджують в українське суспільство свої проросійські наративи, залучають українців у своє інформаційне поле. Щороку в Україні гастролювали десятки російських музикантів, артистів і збирали концертні зали. Ця окупація продовжувалася багато років

і великою частиною українського суспільства, на жаль, була радісно сприйнята.

Надважливу роль у цьому процесі відіграла окупація російським духовенством українських святинь, служіння в храмах України і пропаганда «руського міра» прихожанам, розповсюдження і нав'язування наративів про одну віру, один народ. Прославлення країни-агресора і спонсора тероризму росії в середині української держави з боку духовенства, розповсюдження неправдивої інформації антиукраїнського характеру, тобто створювалася сепаратистська мережа серед громадян, які були одурманені вірою і були використані проти своєї ж батьківщини.

Також у цей процес були залучені сотні проросійських неурядових організацій, які працювали на території України, отримували фінансування від росії та діяли в інтересах нашого ворога.

Для підкріплення російського впливу в Україні були створені телеканали, інформаційні видання проросійського спрямування, активно фінансувалися блогери, лідери думок, які відпрацьовували російський порядок денний і мали мільйони споживачів.

Окупація росією України тривала усі роки незалежності у форматі завоювання культурного, політичного, духовного простору наших громадян, що, у свою чергу, мало би забезпечувати вплив і гарантувати залучення російських агентів до здійснення владних повноважень на тих чи інших державних посадах, у парламенті, міністерствах, державних органах влади. Не можна применшувати ворожі досягнення у цьому напрямку, вони працювали професійно у сфері тиражування антиукраїнських настроїв, які споживали і продовжують споживати в Україні мільйони громадян.

Росія, суть її народонаселення не змінюються. Ми, українська нація, справді живемо в часи великих перетворень для нас, часи, коли наш споконвічний ворог зазнає нищівної поразки і більше не зможе оговтатися. XXI століття – це століття глобальних перетворень, цифрова цивілізація надає людству інструменти та засоби зв'язку і розповсюдження інформації, що допомагають миттєво сповіщати увесь цивілізований світ щодо звірств, вбивств, катувань, нечуваної несправедливості, яку вчиняють росія, російські солдати на території незалежної держави Україна, над її громадянами.

Всі ті страшні події, які зараз відбуваються в Україні за участю країни - спонсора тероризму: вбивства, катування, гвалтування, всілякі знущання над людьми, фільтраційні табори, масові поховання цивільних громадян, депортація мирного населення, а також інші злочини проти людяності, відбувалися не так давно в Афганістані, в Чеченській Республіці Ічкерія, Сакратвело, Сирії. Перераховувати усі звірства проти країн, націй, які здійснила росія (московія, російська імперія, срср, росія) немає сенсу, скрізь одне й те ж: зруйновані міста, випалені поселення, знищенні цілі роди, подекуди нації. Однак для усвідомлення того, що це за утворення під назвою «російська федерація», ми повинні привести приклади тих злочинів, які вчиняються зараз в Україні.

Росія не змінюється, однак змінюється світ навколо росії. Технологічний розвиток інформаційних систем дозволяє висвітлювати події в той самий момент, коли вони відбуваються. Ефект всесвітнього розголосу дає можливість Україні за підтримки цивілізованих країн вчинити справедливую розплату з росією за скоєне в теперішньому, за знищених і ненароджених у минулому. Ціна справедливої відплати найдорожча, за події такого масштабу завжди розраховуються людськими долями, життями героїв. Ще немало горя відбудеться за нашого життя, ця кривава плата за світле майбутнє наших дітей, наступних поколінь, які вже точно знатимуть, що «братський народ», – то найбільша фальсифікація історії їхньої нації, коли кривавого ката, гвалтівника матерів і сестер піднесли у братський стан.

Війна, яка зараз відбувається в Україні, вже є найзадокументованішою війною у світі. Тобто ті незчисленні злочини, які вчиняє росія над народом України, рано чи пізно будуть пред'явлені виконавцям, за ці злочини доведеться відповідати. До розслідування цих злочинів вже долучилися десятки країн з усього світу. Прокурор Міжнародного кримінального суду Карім Хан має намір відкрити офіс в Україні для розслідування злочинів, скоєних під час війни Росії проти України. Прокурор зазначив, що окрім шести країн, які є членами Спільної слідчої групи (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Словаччина, Україна), є 13 інших держав, які ведуть структурні розслідування [14].

Отже, розпочнемо з тих даних, які нам відомі на сьогодні, із кількості жертв, руйнувань, воєнних злочинів, злочинів проти людяності, порушення правил ведення війни.

Після того, як 24 лютого 2022 року росія розпочала повномасштабну війну проти українського народу, за повідомленнями Генерального прокурора України, станом на 19 грудня 2022 року українські правоохоронці зареєстрували 54607 злочинів агресії та воєнних злочинів, а також 18441 злочинів проти національної безпеки [10].

За цими статистичними даними криються тисячі зруйнованих доль, тисячі загиблих співгромадян, у тих цифрах безмежне море горя і страждань.

Такої великої кількості задокументованих злочинів, неправомірних, жаклих дій проти мирного населення історія ще не знала. Після того, як цивілізований світ побачив кадри з української Бучі, Ірпеня, Маріуполя, Рубіжного, Мотижина та інших міст і селищ, світ здригнувся. Скрізь, звідки Українські Воїни, Захисники вибивали російських загарбників, звільнюючи міста і села від окупації, одне й те саме: катівні, фільтраційні табори, масові поховання, знищені й покалічені долі наших співвітчизників.

За попередніми підрахунками, в країні зруйновані понад 350 тисяч об'єктів та мільйони квадратних метрів житлової, освітньої, медичної, спортивної інфраструктури, пошкоджено тисячі кілометрів автомобільних і залізничних шляхів, аеропорти, порти та багато іншого. Частина із цих об'єктів можна відновити, частина зруйнована вщент. За словами заступника керівника Офісу Президента Кирила Тимошенка, російські війська з початку повномасштабного вторгнення майже повністю знищили шість українських міст. Йдеться про міста Луганщини та Донеччини: Маріуполь, Волноваха, Рубіжне, Попасна, Лиман, Северодонецьк [11].

Зруйновані цілі міста, в яких сумарна кількість населення на момент вторгнення росії в Україну в 2022 році становила близько 651 773 людей. Тільки вдумайтеся в це: більше півмільйона людей проживали в цих містах, які тепер зрівняні із землею. Ці міста не були об'єктами військової інфраструктури, там проживали мирні громадяни. Наразі складно навіть приблизно сказати, яка кількість жертв у цих містах серед цивільного населення.

Президент Маріупольського телебачення, волонтер, громадський діяч Микола Осиченко розповів, що, згідно з інсайдерською інформацією, зараз у Маріуполі у моргах задокументовано 87 тисяч загиблих, однак ці дані далеко не повні. Є ще база даних

щодо неопізнаних. Невідомі тіла мирних жителів перебувають у братських могилах. Згідно з останніми даними, таких людей було 26 тисяч 750 осіб. База даних щодо них знаходиться у Новоазовській прокуратурі. А може бути ще більше, бо, крім Іллічівського моргу, є й інші [20].

Тобто, виходячи з цієї інформації, ми можемо стверджувати, що в Маріуполі загинуло більше ста тисяч наших співгромадян, мирного населення. Це біль і випалені душі.

Російсько-українська війна запам'ятається усьому світу не лише цими стертими з обличчя землі містами, а й тими неприховано терористичними діями, які росія вчиняла проти мирного населення України. Сотні епізодів руйнації квартирних багатоповерхівок по всій Україні, де проживають мирні люди. Сплановане знищення енергетичної інфраструктури з боку росії – це ніщо інше як залякування та терор проти мирного населення.

Ракетні удари по цивільних об'єктах і по об'єктах критичної інфраструктури, масові поховання цивільного населення, катівні та фільтраційні табори, ось лишень невелика частина тих терористичних актів проти мирного населення України, які вчинила і продовжує вчиняти росія: ракетний удар по торговому центру в Кременчуці, де щонайменше загинуло 16 осіб [15]; ракетний удар по залізничній станції Краматорськ, де загинули більше 61 людина серед цивільного населення [16]; знищення українських полонених, захисників Маріуполя артилерійськими ударами, які перебували в Оленівці [21]; руйнування Донецького драматичного театру в Маріуполі, де перехувалися більше тисячі людей, цивільного населення під час російських авіаційних і артилерійських обстрілів [5]; використання фосфорних бомб [9]; звірства, які вчиняли російські солдати в Бучі, після деокупації цього міста у приватних будинках знаходили мертвих цивільних, які були вбиті пострілом в голову, а їх руки були зв'язані за спиною [1], масові поховання під Ізюмом [6], захоплення росіянами атомної електростанції і залякування населення ядерним тероризмом [2], та ще безліч злочинних епізодів, не можна перерахувати, бо ще не так давно ми усім українським народом переживали ці події разом, ніхто не міг лишитися байдужим, кожному це болить.

Всі ці дії, які вчиняє Росія в Україні, є нічим іншим, як геноцидом українського народу. Росія вже не вперше намагається

знищити нашу націю і нашу державність, присвоюючи собі нашу культуру, історію, правонаступництво від Руської держави. Історія справедливості твориться на наших очах. Ймовірно, що росія у нинішніх її кордонах закінчує своє існування, ця держава буде розділена на менші політичні суб'єкти, що у майбутньому унеможливить саму ідею «природної поведінки» росії, бо остання не змінюється. Для свого існування росія увесь час потребує крові, це фундамент, на якому вона вибудовує свою політику. Без великих ресурсів і у значно менших кордонах це утворення більше не зможе вчиняти такі звірства, тож увесь цивілізований, демократичний світ допомагає і буде допомагати приборкати авторитарний режим, чи навіть його крайню форму-тоталітаризм, який буйно квітне у росії.

Звірства, які зараз відбуваються в Україні не були б можливими, якби українське суспільство засвоїло свою історію, в якій немає місця «братському народові», «братській культурі», і всього того, що пов'язано із країною-спонсором тероризму, росією.

Через те, що ми допускали і надалі допускаємо чужинців (москвитів зокрема) до державотворення і формування суспільно-політичних процесів, ми і пожинаємо цю криваву розправу над нашим народом.

Станом на 20 червня 2022 року російська армія застосувала понад 210 видів зброї та боеприпасів, які заборонені міжнародними договорами [3]. Вона більше, ніж у 450 випадках, застосувала некеровані боеприпаси [23]. За даними ООН, з 24 лютого до 4 квітня 2022 р. російські війська використовували касетні боеприпаси в населених районах України принаймні 24 рази [19].

Російська армія, обстрілюючи українські міста, станом на 27 квітня 2022 року, повністю зруйнувала 102 заклади освіти, серед яких школи, дитсадки та університети. Ще 1412 закладів зазнали пошкоджень [17].

19 березня окупанти незаконно вивезли на територію РФ 2 389 дітей з тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей. Такі дії є грубим порушенням міжнародного права, зокрема міжнародного гуманітарного права. Політику примусової русифікації загарбники застосовують і до викрадених українських дітей, яких змусять проходити російські «мовні курси» [7].

Постійний представник України при ООН С. Кислиця зазначає, що російські окупанти станом на 20 квітня 2022 року примусово переселили до РФ понад 500 тисяч українців, зокрема 121 тисячу дітей, при цьому українцям видають документи, які забороняють залишати російські регіони протягом двох років. Окупанти створили фільтраційні табори і депортують українців до депресивних регіонів РФ, зокрема в північні області та на острів Сахалін [12].

Російське мініоборони заявило, що вони депортували 2 101 613 осіб, у тому числі 333 073 дитини [8].

РФ намагається спричинити в Україні голод. Росіяни вивозять до тимчасово окупованого Кримського півострова зерно, яке викрадають в українських фермерів. Зокрема, окупанти пограбували Новоолексіївський елеватор і вивезли зерно до Криму. Підтвердженням цьому є те, що запрацював морський термінал з перевалки зерна, запасів якого в Криму не існує [4].

Російські окупанти станом на 3 травня 2022 року з початку війни викрали з чотирьох тимчасово окупованих регіонів України сумарно 500 тис. тонн зернових культур – третину від обсягів, що зберігалися на цих територіях. Окупанти, крім крадіжки 500 тис. зернових на тимчасово окупованих територіях України, станом на 13 травня 2022 року незаконно вивезли також десятки тисяч тонн соняшникової олії, сотні кілограмів овочів, а також вкрали в українських аграріїв сільськогосподарську техніку [13].

Як ми бачимо з подій, які ми переживаємо у 2022 році, чітко простежується те жакливе минуле, яке наш нарід уже пережив. Примусове переселення на територію росії, фільтраційні табори, знищення цивільного населення, лінгвоцид, знищення освітніх установ, вивезення продовольства. Це все вже було в нашій історії, і все це так само вчиняла росія. Та тільки тепер через усвідомлення того, хто є наш споконвічний ворог, наша жага справедливої помсти втілиться в життя.

1. «Бучанська різанина». Ким є перші підозрювані і як їх знайшли. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-61349033> 2. Для чого Росії захоплювати АЕС та як світ може запобігти ядерній катастрофі. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2022/03/5/683307/> 3. Злочини окупантів. Росія застосувала в Україні понад 210 заборонених боєприпасів – NYT. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/armiya-rf-u-viyini-proti-ukrajini-zastosovala-ponad-200-zaboroneni-boysyepripasiv-novini-ukrajini-50250972>.

html 4. З півдня України окупанти вивозять зерно у Крим. URL: <https://agropravda.com/news/agrobiznes-life/18083-z-pivdnja-ukraini-okupantivivozjat-zerno-u-krim> 5. «Кров та хаос»: вціліла після бомбардування театру в Маріуполі жахнула спогадами. URL: <https://www.unian.ua/war/udaro-teatru-v-mariupoli-ochevidicya-rozpovila-zhahlivi-podrobici-novinivtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu-11758150.html> 6. Масові поховання під Ізюмом: «кількість загиблих може у рази перевищити трагедію Бучі. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/masovi-pokhovannya-pid-izyumom-obstrilkhersona/32037554.html> 7. Міністерство закордонних справ України. URL: <https://www.facebook.com/UkraineMFA/posts/342047567965715> 8. Міноборони РФ заявило про депортацію 2 млн українців. URL: <https://espresso.tv/minoboroni-rf-zayavilo-pro-deportatsiyu-2-mln-ukraintsiv> 9. На Луганщині ворог застосував фосфорні боеприпаси – Білошицький. URL: <https://fakty.com.ua/ua/proisshestvija/20220313-na-luganshyni-vorog-zastosuvav-fosforni-boyeruprasy/> 10. Офіс Генерального прокурора. Злочини вчинені в період повномасштабного вторгнення рф. URL: https://t.me/pgogov_ua/8233 11. Офіс Президента: наша мета- після перемоги швидко відновити все, що знищили росіяни під час цієї війни. URL: https://president.gov.ua/news/kirilo-timoshenko-nasha-meta-pislya-peremogi-shvidko-vidnoviti-vse-zbciid=IwAR3FRPs76vWoleNbg7eY18vGtvMDIJnzl_wcggQko8kPxNokDiuKjrn6lMg 12. Окупанти примусово переселили до Росії вже понад 500 тисяч українців — постпред України в ООН. URL: <https://prm.ua/pereselyly-do-rf-ponad-500-tysiach-ukraintsiv/> 13. Окупанти викрали в українських аграріїв 500 тис. тонн зернових, олію, овочі та сільгосптехніку, – Мінагрополітики. URL: <https://sensor.net/ua/n3341057> 14. Розслідування воєнних злочинів Росії: чому МКС ініціює відкриття офісу в Україні? URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=98868> 15. Ракетний удар по ТЦ у Кременчуці: виявили майже 30 фрагментів тил. URL: <https://susplne.media/255905-raketnij-udar-po-tc-u-kremencuci-viavilimajze-30-fragmentiv-til/> 16. Ракетний удар по Краматорську: загинули 50 людей, частина — померли у лікарнях. URL: <https://hromadske.ua/posts/raketnij-udar-po-kramatorsku-zagynuli-50-lyudej-iz-nih-chastina-u-likarnyah> 17. РФ «денацифікувала» в Україні понад 1,5 тисячі дитсадків, шкіл та вишів, 102 з яких – знищила. URL: <https://life.pravda.com.ua/society/2022/04/27/248431/> 18. Російські окупанти вивезли 400 тис. тонн зерна з окупованих регіонів України, – Мінагрополітики. URL: <https://sensor.net/ua/n3338724> 19. Росія застосувала касетну зброю в Україні щонайменше 24 рази – ООН. URL: <https://www.nta.ua/rosiya-zastosuvala-kasetnu-zbroyu-v-ukrajini-shhonajmenshe-24-razy-oon/> 20. У Маріуполі задокументовано 87 тисяч загиблих – цифра не остаточна. URL: <https://bykvu.com.ua/bukvy/u-mariupoli-zadokumentovano-87-tysiach-zahyblykhtsyfra-ne-ostatochna/> 21. Удар по Оленівці: причетним до вбивства українців загрожує довічне ув'язнення. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/udar-po-olenivtsi-prichetnim-do-vbivstva-ukrajintsiv-zahrozhuje-dovichne->

uvjaznenja.html 22. Це дурість. Це варварство, – Зеленський заявив, що росіяни зруйнували 570 закладів охорони здоров'я. URL: <https://censor.net/ua/n3340981> 23. New York Times нарахували, що росіяни більше 450 разів використовували некеровані боеприпаси. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/06/19/7353495/>

Loza Viktor. Some of the political aspects of Russia's aggressive crimes in Ukraine

This article reveals the origins of the problems Ukraine encountered in interstate relations with Russia. The long-term influence of Russia and the imposition of its «cultural», «spiritual», «scientific» and political agenda did not pass without a trace for Ukrainians. The struggle of the Ukrainian nation for independence has been going on for centuries. For centuries, the Ukrainian people have been shedding their blood for freedom, for the opportunity to speak their native language, for the opportunity to develop in the context of own authentic culture and traditions of their ancestors.

The full-scale war that Russia unleashed on the territory of Ukraine is nothing more than hard despair, the understanding that Russia cannot achieve its goals in Ukraine with the help of soft power. However, Russia's delusions regarding the use of harsh measures and the achievement of the set goals were completely shattered by the heroic and indomitable people of Ukraine, whose achievements are now admired by the whole world. This war is not the first between Ukrainians and muscovites, but the one that will be the catalyst for the processes that will take place in the coming decades.

Importance of the digital development and innovative technologies of the twenty-first century have been greatly underestimated by invaders in this case. Support of the civilized world for Ukraine would not have been so effective if we had no the opportunity, tools and technical means to share what is happening in real time.

The world would not be indifferent to atrocities, to other people's grief, especially when the two worlds clash, democracy and totalitarianism, where Ukrainians defend the values of a whole free world.

Key words: war, occupation, democracy, totalitarianism, freedom, digital civilization, culture.

Зміст

Частина 1 **ЮРИДИЧНІ НАУКИ**

Розділ 1. Теорія держави і права

<i>Добіжа В. В., Корнієнко В. О.</i> Європейське бачення принципу верховенства права.	4
<i>Дудченко В. В., Пасечник О. В.</i> Теоретичні засади міжнародно-правових механізмів комунікації сучасних держав.	15
<i>Кафарський В. І.</i> Дуальна природа права: критичний вимір в умовах війни	26

Розділ 2. Історія держави і права

<i>Паславська Н. Т.</i> Історико-правові аспекти контролю за публічною адміністрацією в Німеччині з 1806 року.	38
--	----

Розділ 3. Адміністративне право

<i>Кудерська І. О.</i> Правова охорона нематеріальної культурної спадщини: досвід окремих європейських країн	49
<i>Куйбіда А. А.</i> Заходи забезпечення позову в адміністративному судочинстві: правова природа та особливості застосування.	61

Розділ 4. Цивільне, підприємницьке та господарське право

<i>Короєд С. О.</i> Процесуальні особливості розгляду цивільних справ в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін	72
<i>Кузьменко К. О.</i> Зловживання цивільними процесуальними правами: історико-правовий нарис розвитку вітчизняного законодавства	85

Розділ 5. Кримінальне право, кримінальний процес та криміналістика

<i>Самороков В. О.</i> Класифікація кримінальних правопорушень проти власності: проблеми і шляхи вирішення	97
--	----

Розділ 6. Земельне, аграрне та екологічне право

<i>Коваленко Т. О.</i> Трансформація правового регулювання ведення кадастрів, реєстрів та електронних баз даних природних ресурсів у контексті реформи децентралізації	106
<i>Кулинич П. Ф.</i> Права на землю і володіння землею в земельному праві України	119

Розділ 7. Міжнародне право та порівняльне правознавство

<i>Кондро М. В.</i> Ефективність процесуальних норм притягнення до кримінальної відповідальності осіб за скоєння міжнародних злочинів у практиці міжнародних трибуналів ad hoc	131
--	-----

Частина 2 ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Розділ 1. Політичні інститути та процеси

<i>Балан С. В.</i> Еволюція нормативно-правових засад державної політики протидії дезінформації в Україні.	142
<i>Горбатенко В. П., Кочубей Л. О.</i> До проблеми трансформації політико-владної еліти в Україні	154
<i>Доскіч Л. С.</i> Електронні петиції на рівні місцевого самоврядування в Україні та Польщі.	170
<i>Кукуруз О. В.</i> Ефективність діяльності парламенту: теоретико-методологічні аспекти.	182
<i>Монолатій І. С., Дерев'янка С. М.</i> Модель місцевого самоврядування Республіки Польща: досвід для України	194
<i>Некряч А. І.</i> Локалізм як синтез політичних, географічних та екологічних аспектів місцевого розвитку.	215

<i>Олійник С. Ю.</i> Німецька соціальна держава в умовах пандемії.	223
<i>Стеценко С. В.</i> Функціональна роль наративу перемоги у Другій світовій війні в політиці пам'яті.	234

Розділ 2. Етнополітологія та конфліктологія

<i>Вітман К. М.</i> Лужичани як автохтонна національна меншина: історична традиція і сучасний правовий статус	240
--	-----

Розділ 3. Міжнародна політологія

<i>Ліпкан В. А.</i> Денацифікація: сучасний геостратегічний зміст	259
<i>Лоза В. О.</i> Деякі політичні аспекти злочинів агресії Росії в Україні	273

Contents

Part 1 **LEGAL SCIENCES**

Section 1. Theory of State and Law

<i>Dobizha V., Kornienko V.</i> The european vision of the principle of the rule of law	4
<i>Dudchenko V., Pacechnyk O.</i> Theoretical foundations of the international legal level of modern states communication mechanisms	15
<i>Kafarsky V.</i> Dual nature of the right: a critical dimension in the conditions of war	26

Section 2. History of State and Law

<i>Paslavska N.</i> Historical and legal aspects of public administration control in Germany since 1806	38
--	----

Section 3. Administrative Law

<i>Kuderska I.</i> Legal protection of intangible cultural heritage: experience of individual European countries	49
<i>Kuybida A.</i> Measures to secure a claim in administrative proceedings: legal nature and features of application.	61

Section 4. Civil, Business and Commercial Law

<i>Koroied S.</i> Procedural features of consideration of civil cases in the order of simplified legal proceedings without notification of the parties	72
<i>Kuzmenko K.</i> Abuse of civil procedural rights: legal historical essay on the development of national legislation	85

**Section 5. Criminal Law, Criminal Process
and Criminal Science**

Samorokov V. Classification of criminal offenses
against property: problems and solutions 97

**Section 6. Land, Agricultural
and Environmental Law**

Kovalenko T. Transformation of legal regulation
of maintaining of cadastres, registers and electronic databases
of natural resources in the context
of the decentralization reform 106

Kulynych P. Land rights and possession of land
in the land law of Ukraine 119

Section 7. International Law and Comparative Law

Kondro M. Effectiveness of procedural rules
for bringing persons to criminal responsibility for committing
international crimes in the practice of international
ad hoc tribunals 131

Part 2

POLITICAL SCIENCES

Section 1. Political Institutions and Processes

Balan S. Evolution of normative and legal principles
of the state policy of combating disinformation in Ukraine 142

Horbatenko V., Kochubey L. To the problem
of transformation of the political and power elite in Ukraine. 154

Doskitch L. Online petitions at the level
of local self-government in Ukraine and Poland. 170

Kukuruz O. Effectiveness of the parliament:
theoretical and methodological aspects 182

Monolatii I., Derevianko S. Model of local government
of the Republic of Poland: experience for Ukraine. 194

Nekriach A. Localism as syntethis of political, geographical
and ecological aspects of local development. 215

<i>Oliinyk S.</i> The German welfare state in a pandemic	223
<i>Stetsenko S.</i> The functional role of the narrative of Victory in the Second World War in the politics of memory	234

Section 2. Ethnopolitics and Conflictology

<i>Vitman K.</i> Lusatians as an autochthonous national minority: historical tradition and modern legal status.	240
--	-----

Section 3. International Political Science

<i>Lipkan V.</i> Denazification: modern geostrategic content.	259
<i>Loza V.</i> Some of the political aspects of Russia's aggressive crimes in Ukraine	273

До уваги авторів

Вимоги до публікацій

Повний обсяг статті, включно із анотаціями двома мовами (англійською, українською), додатками, таблицями, ілюстраціями, списком літератури, має становити не більше 20 тис. знаків із врахуванням пробілів та знаків пунктуації.

Авторський оригінал необхідно подавати у форматі, сумісному із Microsoft Word (можливі розширення файлів: rtf., doc., docx.); шрифт Times New Roman; розмір шрифту 14; інтервал між рядками 1,5.

Файли необхідно називати латинською абеткою за прізвищем автора статті (якщо авторів кілька – то за прізвищами перших трьох авторів).

Перед основним текстом статті потрібно вказати двома мовами (українською, та англійською) наступні дані:

- індекс УДК;
- прізвище, ім'я та по-батькові автора / авторів, місце і адресу роботи, посаду, науковий ступінь, вчене звання, номер ORCID, контактний телефон і електронну пошту автора;
- назву статті;
- анотації з ключовими словами.

Анотація українською мовою має складатися із 5-6 речень, які стисло відображають мету та висновки, зроблені в статті, та 5-6 ключових слів. Анотація англійською мовою має бути ідентична українській за змістом. В кінці тексту після транслітерації треба дати розширену англійську анотацію до 2 тис. знаків.

Основний текст статті повинен мати наступну структуру:

- Вступ (вказати актуальність теми, мету і завдання статті).
- Стан розробки проблеми та методи дослідження (дати огляд літератури і попередніх досліджень, зазначити використані методи).
- Виклад основного матеріалу.
- Висновки.
- Список літератури (подавати у порядку цитування, вказувати повні реквізити джерела).
- Транслітерація списку літератури

У тексті статті посилання позначаються цифрою у квадратних дужках, через кому зазначається номер сторінки (якщо є). Нумерація посилань відповідає порядку їх згадування в тексті статті. Якщо автор посилається на кілька різних джерел, слід розділяти їх крапкою з комою [1, с. 44; 2, с. 35].

Список літератури необхідно подавати у порядку цитування, вказуючи повні вихідні дані джерела відповідно до вимог стандарту бібліографічного опису – автор, назва статті/книжки, номер журналу, місце видання, назва видавництва, рік видання, сторінки тощо.

Транслітерацію прізвища та імені автора, кириличного списку літератури слід здійснювати згідно з офіційними вимогами (постанова КМУ № 55 від 27 січня 2010 року, <https://www.slovnyk.ua/translit.php#pasp>).

Наукове видання

ДЕРЖАВА І ПРАВО
ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Юридичні і політичні науки

Випуск 92

Науковий редактор *І. О. Кресіна*
Художнє оформлення *В. С. Жиборовського*

Підп. до друку 27.10.2022. Формат 60 x 84 ^{1/16}.
Ум. друк. арк. 16,86. Наклад 95 прим.

ТОВ «Видавництво «Юридична думка»
01103, м. Київ, вул. Бойчука Михайла, 18-а
Свідоцтво ДК № 1742 від 06.04.2004
Тел. (044) 405-15-11
E-mail: jurdumka@ukr.net

Віддруковано у ТОВ «Талком»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013
Тел. (044) 424-40-69