

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

Держава і право

ЗБІРНИК
НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ЮРИДИЧНІ
І ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

Випуск 93



Київ
Видавництво «Юридична думка»
2023

**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 Szeptycycki, Польща)**, д.п.н. **В. А. Явір**.

Д36 **Держава і право:** Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 93 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2023. 314 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
E-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, 2023
© Автори статей, 2023
© Видавництво «Юридична думка», 2023

Держава
і право Випуск 93

Частина 1
**ЮРИДИЧНІ
НАУКИ**

ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1+343.97

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-4

В. І. ТИМОШЕНКО

КРИМІНОГЕННІ ФАКТОРИ ПРОТИПРАВНОЇ ПОВЕДІНКИ

Розглядаються економічні, політичні та ідеологічні фактори проти-правної поведінки, що мають криміногенний характер та негативні наслідки для суспільства і кожної людини зокрема. Увага акцентується на корупції та зростанні рівня бідності в Україні. Показано, що протиправна поведінка переважно зумовлена гострими суперечностями самого суспільства, несправедливістю та соціальною нерівністю, тотальною корупцією, є результатом складної взаємодії багатьох факторів, дія яких опосередковується конкретними відносинами, конкретною ситуацією, в яку потрапляє людина. Захистити себе від правопорушень суспільство може шляхом проведення соціальної політики, спрямованої на усунення факторів протиправної поведінки, зменшення проявів корупції, насамперед через покарання корупціонерів, та подолання соціальної несправедливості.

Ключові слова: *делінквентна поведінка, злочин, корупція, правова свідомість, попередження.*

Timoshenko Vira. Criminogenic factors of illegal behavior

Economic, political and ideological factors of illegal behavior are considered. It has been established that such behavior is the result of a complex interaction of many factors, the effect of which is mediated by the specific situation in which the person finds himself. First of all, behavior is affected by

© ТИМОШЕНКО Віра Іванівна – доктор юридичних наук, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, головний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ; ORCID: 0000-0003-2947-5627; e-mail: tymvera@ukr.net

sharp contradictions of society, injustice and social inequality, total corruption. To overcome it, it would be expedient to reduce the manifestations of corruption, first of all to punish the corrupt.

Key words: *illegal behavior, crime, corruption, legal awareness, warning.*

Вступ. Зниження рівня життя населення, порушення прав людини та криміналізація суспільних відносин є реальністю сучасної України. Через повномасштабну війну Росії проти України наша країна опустилася зі 142 на 153 місце в рейтингу миролюбних країн Global Peace Index. Рейтинг враховує такі фактори, як наявність конфлікту чи воєн у державі, участь у конфліктах інших країн, кількість смертей через конфлікти, відносини із сусідами, рівень злочинності, кількість біженців, рівень тероризму, рівень диктатури, кількість ув'язнених, рівень мілітаризації, наявність ядерної зброї, участь у миротворчих місіях [1]. Проблемою також є небачений раніше рівень корупції в Україні, що з кожним роком лише підвищується, а корупціонери залишаються непокараними. Така ситуація змушує звернутися до осмислення низки актуальних проблем, що стосуються криміногенних факторів протиправної поведінки, позначити шляхи її виявлення та попередження.

Метою статті є визначення та характеристика криміногенних факторів протиправної поведінки та її наслідків для суспільства і кожної людини. Для досягнення цієї мети необхідно виконати наступні завдання: розглянути сутність протиправної поведінки, визначити економічні, політичні, ідеологічні та інші фактори, що її зумовлюють, запропонувати способи попередження протиправної поведінки.

Стан розробки проблеми. Терміном «протиправна поведінка (правопорушення)» позначають різновид антисоціальної поведінки, яка порушує заборонну або зобов'язальну норму права, є небезпечною для особи та суспільства, зачіпає їх інтереси, що охороняються законом. Така поведінка в психології називається делінквентною (лат. *delinquens* – проступок, провина). Особа, що демонструє протиправну поведінку, розглядається як делінквентна особистість (делінквент), а самі діяння – як делікти. Протиправна поведінка за своєю сутністю означає наявність конфлікту між особистістю і суспільством, між індивідуальними та суспільними

інтересами. Ці конфлікти стимулюють і посилюють різні криміногенні фактори.

Проблему протиправної поведінки, її прояви в різних сферах суспільного життя вже досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені. Так, мотивацію злочинної поведінки вивчала О.В. Землянська [2]. Зміст поняття «кваліфікація кримінальних правопорушень» розглядав М.І. Панов [3]. Специфіку кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки досліджував В.О. Навроцький [4]. Мотиви вбивств, кваліфікуючі обставини злочину та наслідки для злочинця визначали Д. Йовашевич, З. Павлович, Д. Санчанин [5]. Е.Е. Бетус, Е.М. Кернс і Е.Ф. Лемье досліджували, як сприймаються населенням погрози і насилля у тому випадку, якщо злочинець оголошується психічно хворою особою [6]. Девіантну поведінку представників окремих професій аналізували Ю- Те Ту, Д. Сулиставиан, Д. Эковати, Х. Ризалди, які встановили небезпечний вплив на протиправну поведінку стресу на роботі [7].

Названі автори розглядали окремі аспекти проблеми протиправної поведінки, але не зосереджували увагу на комплексному аналізі всіх факторів, які зумовлюють поширення такої поведінки у світі та усунення яких сприяло б її попередженню. Таке дослідження допомогло б знайти способи впливу на осіб, схильних до протиправної поведінки, нові засоби та методи боротьби із злочинними посяганнями заради їх попередження. Звісно, таке дослідження не може обмежуватись однією статтею. Однак певні аспекти цієї проблеми автор вважає за необхідне розглянути у цій статті.

Методологічною основою статті є діалектичний та феноменологічний підходи, а також система філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових принципів і методів, зокрема: принципи об'єктивності, конкретності, комплексності; методи формально-логічний, системний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий.

Виклад основного матеріалу. Серед факторів протиправної поведінки насамперед слід звернути увагу на економічні. До них належить кризовий стан економіки, економічна нестабільність, розпад організаційно-економічних, виробничих зв'язків і структур, недоліки функціонування фінансової системи країни.

Одним із значущих джерел протиправної поведінки є соціальна нерівність. Різке соціальне розмежування, корупція, злидні біль-

шості населення – це соціальні феномени, які в сучасній Україні реалізовані повною мірою. Соціальна нерівність призводить до деформації соціальної сфери, погіршення стану здоров'я населення, у тому числі здоров'я психологічного, збільшення кількості осіб з алкогольною або наркотичною залежністю, що позначається на поведінці окремо взятої людини, її деградації та зростанні показників злочинності.

Регіональний директор Світового банку в Східній Європі Аруп Банерджі оцінює зростання рівня бідності в Україні в десятикратному розмірі, удари ж російської армії по критичній інфраструктурі тільки ускладнюють економічну ситуацію. За його словами, до кінця 2023 року 55% населення України житимуть у бідності [8]. Бідність і злидні, як відомо, породжують конфлікти в суспільстві та злочини проти власності.

Негативний вплив на поведінку людини справляють і природні, антропогенні й техногенні катастрофи. Сюди ж можна віднести й коронавірус COVID-19, який, за оцінкою експертів міжнародної організації Global Initiative Against Transnational Organized Crime, спричинив зростання попиту на низку товарів, у тому числі захисне спорядження і продукцію фармацевтичних фірм за паралельного падіння їх поставок; збільшення попиту на цифрові рішення, в тому числі через роботу дистанційно; зростання тривожності населення. Корупція і зв'язки з організованими злочинними угрупованнями стали глобальною проблемою системи охорони здоров'я, яка проявляється як на державному рівні (при закупівлях, розподілі ресурсів), так і на індивідуальному (наприклад, хабарі за пріоритетне медобслуговування). [9]. Все це аж ніяк не сприяє правомірній поведінці населення.

Політичними факторами протиправної поведінки є політична нестабільність, недовіра до влади, використання можновладцями своїх повноважень у корисливих цілях. Корупція, непотизм призводять до проникнення у владні структури представників криміналітету. Цьому сприяють і недоліки законодавства, його невідповідність сучасним умовам, особливо його нечіткість. Не на останньому місці за значимістю й згорання демократичних інститутів, незавершеність реформ у всіх сферах суспільного життя, його бюрократизація та посилення боротьби за владу із застосуванням будь-яких засобів, незважаючи на їх законність і відповідність

моралі. Нарешті, це етнонаціональні та релігійні конфлікти політичного характеру, що нерідко трапляються у світі.

Особливе занепокоєння викликає тотальна корупція в Україні. Корупція стримує економічний розвиток, негативно позначається на всіх сферах суспільного життя, вона становить реальну загрозу державі, суспільству, кожній людині. Нині, за умов воєнного стану, корупція настільки ж небезпечна, як і мародерство. Розкрадаючи бюджетні кошти, продаючи країні-агресору запчастини для військової техніки, навіть продаючи гуманітарну допомогу, корупціонери фактично працюють на агресора, чим створюють неабияку загрозу життю, здоров'ю, іншим правам і свободам людини.

Істотними є ідеологічні (соціально-психологічні) фактори протиправної поведінки, що призводять до деформації духовної сфери і є однією з причин злочинності. Це соціальний песимізм, тривога і невпевненість у завтрашньому дні, правова безграмотність, деформація правової свідомості, алкоголізм, наркоманія тощо. Набуває поширення моральна деградація особистості. Недоліки морального виховання проявляються в тому, що людина не має жодних уявлень про обов'язок, честь і гідність, звикає робити тільки те, що їй вигідно та безпечно. Про моральну деградацію суспільства свідчать навіть пости в соціальних мережах, у яких населення масово демонструє не лише власну безграмотність, а й хамство, жорстокість, схильність до насильства, впевненість у можливості уникнути покарання за будь-які протиправні діяння та своє стрімке наближення до маргінальних верств.

Маргінал (лат. *marginis* – край, межа, кордон) – це особа, світогляд та спосіб життя якої не відповідають тому, що у певному соціумі визнано стандартом, є традиційним. Така особа не вважає за потрібне дотримуватися загальноприйнятих правил і норм, нерідко демонструє агресивну поведінку стосовно інших людей [10, с. 132]. Особливо небезпечною є ситуація, коли формуються маргінальні групи населення, які схильні до протиправної поведінки і є загрозою суспільній безпеці.

Викликає занепокоєння й соціальна детермінація делінквентної поведінки підлітків. Нині таку поведінку пов'язують не лише з порушенням нормального розвитку особистості, викривленням процесу її соціалізації, а й із зовнішніми факторами впливу, що зумовлені соціально-економічними і політичними потрясіннями,

морально-естетичною і правовою нестабільністю розвитку нашої країни [11, с. 51]. Факторами протиправної поведінки неповнолітніх є також проблеми з освітою, негативний вплив однолітків, схильних до протиправної поведінки, сімейні проблеми, зловживання алкоголем або наркотиками [12].

Криміногенним фактором є деформація правової свідомості. Нині можна говорити навіть про кризу правової свідомості, що виникає внаслідок невідповідності потреб та інтересів, ціннісних орієнтацій та установок, норм і традицій суб'єктів правових відносин [13, с. 27]. Таким же фактором є різного роду цілеспрямоване інформування, релігійні та соціально-психологічні впливи, нерідко приховані, які зомбують своїх adeptів та формують сектантські, екстремістські та інші суїцидальні настрої.

Фактором протиправної поведінки може бути штучний інтелект. Цілком очевидно, що його можна використовувати не лише для запобігання злочинам (наприклад, для виявлення шахрайських операцій на фінансових ринках), а й як інструмент для скоєння злочинів. Це може бути прогнозування поведінки людей або установ для виявлення та використання вразливостей; створення подробичого контенту для використання з метою шантажу або для підриву репутації; скоєння діянь, які люди–злочинці не спроможні чи не хочуть здійснювати самі з причин небезпеки, що їм може загрожувати, або з огляду на відсутність потрібної реакції чи знань. Хоча методи є новими, проте самі злочини можуть мати традиційний характер – крадіжка, здирництво, залякування, терор тощо [14].

З розширенням можливостей та розгортанням технологій штучного інтелекту зростають і ризики кримінального його використання. Щоб належним чином підготуватися до можливих загроз штучного інтелекту та захиститися від них, необхідно визначити, якими можуть бути ці загрози та яким чином вони можуть вплинути на життя суспільства та кожної людини.

Висновки. Отже, фактори протиправної поведінки пов'язані переважно з гострими суперечностями самого суспільства, з несправедливістю та соціальною нерівністю, що існувала завжди й існує нині, із тотальною корупцією. Вони можуть мати економічний, політичний, ідеологічний характер. Впливають також психологічні, біологічні фактори, що визначають той чи інший варіант поведінки у кожному конкретному випадку. Серед викликів і

загроз, що сприяють протиправній поведінці та актуальні у сучасному світі, слід назвати й штучний інтелект. Загалом протиправна поведінка є результатом складної взаємодії багатьох факторів, дія яких опосередковується конкретними відносинами, конкретною ситуацією, в яку потрапляє особа.

Суспільно небезпечними наслідками протиправної поведінки можуть бути злочини, в результаті яких завдається істотна шкода суспільним відносинам.

Сучасній науці всі фактори протиправної поведінки невідомі. Навіть щодо відомих факторів нині людство не має ефективних способів усунення. Існує прямий зв'язок між правосвідомістю людини та її поведінкою. Деформація правосвідомості є істотною загрозою для безпеки як самої особи, що вчиняє правопорушення, так і інших осіб та суспільства загалом. Перед сучасною наукою стоїть завдання визначити приховані механізми впливу на правосвідомість з метою попередження протиправної поведінки суб'єктів права.

Захистити себе від правопорушень суспільство може насамперед шляхом усунення, блокування причин, що породжують протиправну поведінку. Щоб зменшити прояви протиправної поведінки, необхідно змінити систему цінностей, морально-етичні норми, прийняті у даному соціумі. Цілісний підхід до нейтралізації причин протиправної поведінки вимагає проведення соціальної політики, спрямованої на зменшення проявів корупції, насамперед шляхом покарання корупціонерів, та подолання соціальної несправедливості.

1. Як змінилися позиції України в міжнародних рейтингах у 2022 році. URL.: <https://www.slovoidilo.ua/2023/01/09/infografika/svit/yak-zminylysyapozuczzyi-ukrayiny-mizhnarodnyh-rejtynhax-2022-roczj> 2. Землянська О.В. Особистість як об'єкт судово-психологічної експертизи: монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 367 с. 3. Панов М. Кваліфікація кримінальних правопорушень: поняття і кримінально-правове значення. *Право України*. 2021. № 9. С. 117–145. 4. Навроцький В. Загальні, спеціальні та казуїстичні склади кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України. *Право України*. 2022. № 11. С. 12–23. 5. Jovašević D., Pavlović Z., Sančanin D. Low/Base Motive as a Qualifying Circumstance of the Criminal Act of Murder. *Journal of Eastern European Criminal Law*. 2022. Vol. 19. Is. № 1. P. 97–115. URL.: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1058986> 6. Betus A. E., Kearns

E. M., Lemieux A. F. How Perpetrator Identity (Sometimes) Influences Media Framing Attacks as “Terrorism” or “Mental Illness.” *Communication Research*. 2021. Vol. 48. № 8. P.1133–1156. <https://doi.org/10.1177/0093650220971142>

7. Tu Yu-Te , Sulistiawan J., Ekowati D., Rizaldy H. Work-family conflict and salespeople deviant behavior: the mediating role of job stress. *Heliyon*. 2022. Vol. 8. Issue 10. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e10881>

8. Пилипів І. Через війну рівень бідності в Україні зріс вдсятеро – Світовий банк. 16 жовтня 2022. URL.: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/10/16/692679/>

9. Стрельцов Є., Стрельцов Л. Коронавірус і кримінальне право: парадоксальність чи доречність їх спільного аналізу? URL.: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/koronavirus-i-kryminalne-pravo-paradoksalnist-chy-dorechnist-yih-spilnogo-analizu/>

10. Tymoshenko V., Shakun V., Makarenko L., Galiy M. Marginal behaviour as a factor of the commission of an offence. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9. Is. 28. P. 130–138. doi: 10.34069/AI/2020.28.04.16

11. Островська-Бугайчук І.М. Причини формування девіантної поведінки підлітків. *Вісник Житомирського державного університету*. Педагогічні науки. 2015. Вип. 2 (80). С. 48–52.

12. Basto-Pereira M., Farrington D.P. Developmental predictors of offending and persistence in crime: A systematic review of meta-analyses. *Aggression and Violent Behavior*. 2022. Vol. 65. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2022.101761>

13. Пампура М.В. Деформації правової свідомості в суспільстві, що трансформуються. *Право і безпека*. 2016. № 4 (63). С. 24–27.

14. Caldwell M., Andrews J.T.A., Tanay T. et al. AI-enabled future crime. *Crime Science*. 2020. Vol. 9. № 14. <https://doi.org/10.1186/s40163-020-00123-8>

References

1. Yak zminylyysya pozytsiyi Ukrainy v mizhnarodnykh reytnykh u 2022 rotsi/ URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/01/09/infografika/svit/yak-zminylyysya-pozyciyi-ukrainy-mizhnarodnykh-rejtnykh-2022-rotsi>

2. Zemlyans'ka O. V. Osobystist' yak ob'yekt sudovo-psykholohichnoyi ekspertyzy: monohrafiya / za zah. red. O. M. Bandurky. Kharkiv: Vyd-vo Nats. un-tu vnur. sprav, 2004. 367 s.

3. Panov M. Kvalifikatsiya kryminal'nykh pravoporushen': ponyattya i kryminal'no-pravove znachennya. *Pravo Ukrainy*. 2021. № 9. S. 117–145.

4. Navrots'ky V. Zahal'ni, spetsial'ni ta kazuyistychni sklady kryminal'nykh pravoporushen' proty osnov natsional'noyi bezpeky Ukrainy. *Pravo Ukrainy*. 2022. № 11. S. 12-23.

5. Jovašević D., Pavlović Z., Sančanin D. Low/Base Motive as a Qualifying Circumstance of the Criminal Act of Murder. *Journal of Eastern European Criminal Law*. 2022. Vol. 19. Is. № 1. P. 97–115. URL: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1058986>

6. Betus A. E., Kearns E. M., Lemieux A. F. How Perpetrator Identity (Sometimes) Influences Media Framing Attacks as “Terrorism” or “Mental Illness.” *Communication Research*. 2021. Vol. 48. № 8. P.1133–1156. <https://doi.org/10.1177/0093650220971142>

7. Tu Yu-Te , Sulistiawan J., Ekowati D., Rizaldy H. Work-family conflict and salespeople deviant behavior: the mediating role of job stress. *Heliyon*. 2022. Vol. 8. Issue 10. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e10881>

org/10.1016/j.heliyon.2022.e10881 **8.** Pylypiv I. Cherez viynu riven' bidnosti v Ukraini zris vdesyatero – Svitovyy bank. 16 zhovtnya 2022. URL.: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/10/16/692679/> **9.** Strel'tsov YE., Strel'tsov L. Koronavirus i kryminal'ne pravo: paradoksal'nist' chy dorechnist' yikh spil'noho analizu? URL.: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/koronavirus-i-kryminalne-pravo-paradoksalnist-chy-dorechnist-yih-spilnogo-analizu/> **10.** Tymoshenko V., Shakun V., Makarenko L., Galiy M. Marginal behaviour as a factor of the commission of an offence. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9. Is. 28. P. 130–138. doi: 10.34069/AI/2020.28.04.16 **11.** Ostrovs'ka-Buhaychuk I.M. Prychyny formuvannya deviantnoyi povedinky pidlitkiv. *Visnyk Zhytomyrs'koho derzhavnoho universytetu*. 2015. Vyp. 2 (80). Pedagogichni nauky. S. 48–52. **12.** Basto-Pereira M., Farrington D.P. Developmental predictors of offending and persistence in crime: A systematic review of meta-analyses. *Aggression and Violent Behavior*. 2022. Vol. 65. <https://doi.org/10.1016/j.avb.2022.101761> **13.** Pampura M.V. Deformatsiyi pravovoyi svidomosti v suspil'stvi, shcho transformuyet'sya. *Pravo i bezpeka*. 2016. № 4 (63). S.24–27. **14.** Caldwell M., Andrews J.T.A., Tanay T. et al. AI-enabled future crime. *Crime Science*. 2020. Vol. 9. № 14. <https://doi.org/10.1186/s40163-020-00123-8>

Tymoshenko Vira. Criminogenic factors of illegal behavior

In this article, the author considers the economic, political and ideological factors of illegal behavior. All of them can have a criminogenic nature and negative consequences for society and each person in particular. One of the important sources of illegal behavior is social inequality. Natural, anthropogenic and man-made disasters also have a negative impact on human behavior. Psychological and biological factors that determine one or another variant of behavior in each specific case should also be taken into account. With the deployment of artificial intelligence technologies, the risks of its criminal use are increasing. Specific factors of illegal behavior in Ukraine are named, among which attention is focused on corruption. It has been established that illegal behavior is mainly caused by sharp contradictions of society itself, injustice and social inequality, total corruption. It indicates the existence of a conflict between the individual and society, between personal and public interests. It can be argued that illegal behavior is the result of a complex interaction of many factors, the action of which is mediated by specific relationships, a specific situation in which a person finds himself. Socially dangerous consequences of illegal behavior can be crimes. To eliminate the factors of illegal behavior, it is necessary to solve a number of economic, political, ideological, legal and other problems, to implement social policy aimed at overcoming population poverty, reducing the manifestations of corruption, primarily by punishing corrupt officials and overcoming social injustice.

Key words: illegal behavior, crime, corruption, legal awareness, warning.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.1

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-13

Х. Б. КОНОВЕЙЧУК

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Аналізуються проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Показано, що конституційно-правова відповідальність є дієвим юридичним механізмом протидії корупції, а в даний час рішенням військових адміністрацій, які теж зобов'язані гарантувати права і свободи людини та громадянина на території, що знаходиться під їхньою юрисдикцією. Важливим елементом протидії неправомірним діям та рішенням органів місцевого самоврядування є громадські слухання, загальні збори за місцем проживання та місцеві референдуми. Реалізація інституту референдуму на місцевому рівні є визначальною ознакою держави та громадянського суспільства, бо саме він дає змогу громаді шляхом голосування безпосередньо реалізувати свою суверенну владу. Автор робить висновки про те, що першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцеві референдуми», який дасть змогу первинному суб'єкту місцевого самоврядування реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації, місцевий референдум, громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання.

Konoveychuk Hrystyna. Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine

The article analyzes problematic issues of constitutional and legal responsibility of local self-government bodies and officials based on the current legislation of Ukraine. Constitutional and legal responsibility is an effective legal mechanism for combating corruption and at the present time by decisions of military administrations, which are also obliged to guarantee the rights and freedoms of people and citizens in the territory under their jurisdiction. Public hearings, general meetings at the place of residence and local referendums are an important element of combating illegal actions and decisions of local self-government bodies. Implementation of the referendum institution at the local level is a defining feature of the state and civil society, because it enables the community to directly exercise its sovereign power through voting. In view of this, the primary task for the legislator is the adoption of the Law of Ukraine «On Local Referendums», which will enable the primary subject of local self-government to exercise its constitutional right to directly resolve issues of local importance.

Key words: *constitutional and legal responsibility, local self-government bodies, military administrations, local referendum, public hearings, general meetings of citizens at the place of residence.*

Проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у своїх працях досліджували такі вітчизняні науковці, як О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, М. П. Воронов, І. А. Грицяк, А. І. Доценко, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, В. І. Кафарський, В. П. Колісник, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, М. П. Орзіх, Ю. М. Тодика, О. Н. Ярмиш та ін. Водночас вагомі наукові дослідження проблемних питань юридичної відповідальності органів місцевої публічної влади поки що не мають чіткого законодавчого втілення. Адже конституційно-правова відповідальність по різному трактується в сучасній науковій літературі [1].

У зв'язку з повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну 24 лютого 2022 р. був введений воєнний стан – особливий правовий режим, який передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Зокрема, відповідно

до ч. 4 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в період дії воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин. Ч. 5 ст. 9 цього Закону дозволяє приймати рішення щодо: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами [2].

На час дії воєнного стану суб'єкти владних повноважень звільнюються від усіх видів юридичної відповідальності, в тому числі конституційної, за діяння, що були необхідні для відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України, або ліквідації збройного нападу на нашу державу. Втім у разі наявності фактів порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади реалізації повноважень, передбачених Конституцією та законами України, відповідно до ч. 6 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних Сил України порушує перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) [2].

Відповідно до ст. 146 Конституції України питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом [3]. Згідно із ст. 75 цього Закону органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами [4].

Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед первинним суб'єктом місцевого самоврядування, яким вони

формуються, від імені та в інтересах якого вони діють. Встановлення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою – це один із найважливіших аспектів складного механізму взаємодії різних суб'єктів цієї системи [5, с. 113]. Адже територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Притягнення до юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади включають: а) нормативну підставу (наявність норми права, що безпосередньо передбачає склад правопорушення); б) фактичну підставу (наявність складу правового делікту в діяннях деліктоздатного суб'єкта місцевої публічної влади); в) процесуальну підставу – закріплену нормами конституційного та муніципального права процедуру притягнення до правової відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади (сукупність послідовних стадій) [6, с. 8].

До органів місцевого самоврядування можуть бути застосовані конкретні санкції [4]: дострокове припинення повноважень, відсторонення від посади на певний період відповідних посадових осіб, накладення на них стягнень, передання тих чи інших повноважень органів місцевого самоврядування місцевим органам держави. До них деякі вчені відносять дисциплінарні, майнові та процесуальні санкції [7, с. 159].

Дискусійними в юридичному середовищі стали справи, пов'язані з адміністративними правопорушеннями, корупцією і нехтуванням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Так, постановою Яворівського районного суду Львівської області від 07.12.2022 року, а потім і постановою Львівського апеляційного суду від 01.02.2023 року міського голову Чернігівської міської ради було позбавлено права обіймати посаду, пов'язану з виконанням функцій місцевого самоврядування терміном на 1 рік [8].

Це поряд із припиненням повноважень місцевої ради найбільш радикальний захід із зазначених вище конституційно-правових санкцій. Повноваження місцевої ради достроково можуть бути припинені: 1) якщо рада прийняла рішення із порушенням Конституції України, законів, прав і свобод громадян; 2) якщо сесії

ради не проводяться без поважних причин у встановлені законом строки; рада не вирішує питань, які належать до її компетенції [4]. Рішення щодо дострокового припинення повноважень ради може прийматися на місцевому референдумі за умови порушення цього питання сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Рішення приймається місцевим референдумом або відповідною радою. Підстави для його прийняття визначено ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4]. Порядок, якщо такі дії ініційовані громадою, визначається законом про місцеві референдуми. Оскільки після втрати чинності Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» законодавцем до цього часу ще не прийнято новий Закон, який би визначив правові засади, організацію та порядок проведення місцевих референдумів. Відтак територіальна громада позбавлена змоги здійснювати дієвий контроль за діяльністю місцевої публічної влади та застосовувати передбачені законодавством заходи впливу в разі неналежного та неефективного виконання нею взятих на себе зобов'язань.

Закон України «Про прокуратуру» в п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» визначив, що прокуратура виконує функцію нагляду виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [9]. Тому положення ч. 2 ст. 144 Конституції України стало декларативним і фактично позбавлене механізму реалізації, оскільки в Україні немає жодних органів публічної державної та муніципальної влади, які мали би право призупиняти рішення, наприклад, місцевих рад, з одночасним зверненням до суду [10, с. 21].

Інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є комплексним утворенням. Тому правові підстави притягнення зазначених суб'єктів до конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності встановлені джерелами не тільки конституційного та муніципального права, а й інших галузей національного права. Так, Закон України «Про запобігання корупції» [11] в ч. 1 ст. 3 серед суб'єктів, на яких він поширюється, відносить депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому за вчинення корупційного правопору-

шення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути застосоване покарання або накладання стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [12, с. 6]. В окремих випадках законодавство передбачає й правову відповідальність [13, с. 8].

Щодо рішення Львівського апеляційного суду, то варто зауважити, що Європейська хартія місцевого самоврядування ст. 8 визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Згідно з її положеннями адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування можна здійснювати у формах і випадках, передбачених конституцією і законами, для забезпечення дотримання законності, зокрема контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Причому ступінь втручання контрольного органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання захищає [12, с. 9].

Виникає питання: чи потрібні військові адміністрації в тих самоврядних міських радах, де діють усі управлінські сегменти влади, адже дублювання тих чи інших вказівок не завжди прискорює вирішення наявних проблем? Це зрештою стосується стану та режиму роботи укриттів у м. Києві й, напевно, в деяких інших містах України. Спроби мінімізувати діяльність міських рад не завжди ефективні, бо не зрозуміло, наприклад, хто відповідає за цивільну оборону міста, рада чи військова адміністрація. Щодо ситуації у м. Києві, то тут має діяти не тільки політична, а й юридична відповідальність.

Закон України «Про правовий режим військового стану», як і військові дії та злочини Збройних сил Російської Федерації на території нашої країни, по-новому поставили питання про систему державної і муніципальної влади, в тому числі дієвість конституційно-правової відповідальності, яка покликана ефективно протидіяти надмірній концентрації влади в органах місцевого самоврядування та вчинені посадовими особами дій, що суперечать загальним принципам і змісту Конституції України. Посилення (невідворотність) юридичної відповідальності за порушення Конституції, та негативні правові наслідки діяльності чи бездіяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування теж є необхід-

ною умовою воєнного стану, а саме: 1) передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; 2) створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; 4) поводження з небезпечними відходами. Відтак, як наголошується в ст. 146 Конституції України, на час дії воєнного стану, питання конституційно-правової відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. Принципи юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та механізми їх реалізації в загальному вигляді закріплені в Конституції та законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про правовий режим в умовах воєнного стану».

Інститут відповідальності органів і посадових осіб місцевої публічної влади є комплексним утворенням. Тому правові підстави притягнення зазначених суб'єктів до конституційно-правової та муніципально-правової відповідальності встановлені джерелами не тільки конституційного та муніципального права, а й інших галузей національного права. Так, Закон України «Про запобігання корупції» в ч. 1 ст. 3 серед суб'єктів, на яких він поширюється, визначив депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому набрання сили рішенням суду, відповідно до якого зазначеного вище суб'єкта притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, і застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, є підставою для такого виду відповідальності.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 8) визначає порядок здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Адміністративний нагляд за

діяльністю органів місцевого самоврядування можна здійснювати у формах і випадках, передбачених конституцією і законами, для забезпечення дотримання законності, зокрема контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень. Причому ступінь втручання контрольного органу має відповідати значущості інтересів, які це втручання захищає.

З огляду на це першочерговим завданням для законодавця є прийняття Закону України «Про місцевий референдум», який дасть змогу територіальним громадам не лише реалізувати своє конституційне право на безпосереднє вирішення питань місцевого значення, а й усунути правові перешкоди щодо притягнення органів та посадових осіб місцевого самоврядування до конституційно-правової відповідальності шляхом застосування такої її санкції, як дострокове припинення повноважень. Вважаємо, що інститут відкликання депутатів місцевих рад за народною ініціативою має бути збережений і повинен застосовуватися незалежно від способу обрання депутата, тобто як до депутатів обраних за мажоритарною виборчою системою, так і за пропорційною виборчою системою.

Ми частково погоджуємося із даним визначенням, але воно не дає переліку конституційних правопорушень і не уточнює, що необхідно розуміти під негативними правовими наслідками. Конституційна відповідальність – самостійний вид юридичної відповідальності, склад якого передбачений Конституцією України та стосується суб'єктів владних повноважень, які мають підпадати під юридичні та політичні обмеження.

1. Демків Р. Я. Конституційне право України: курс лекцій. Львів: Львівський держ. ун-ет внутрішніх справ, 2012. 332 с.; Батанова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2007. 20 с.; Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): [підруч.]. 2-е вид. Харків: Еспада, 2009. 752 с.; Муртіцева А. О. Місце конституційно-правової відповідальності уряду серед інших видів юридичної відповідальності. *Теорія і практика правознавства*. 2014. № 2. С. 10–12. 2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n199>. 3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25>. 4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 165 VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. 5. Ваньчук І. Д. Правове регулювання суспільних відносин крізь призму

теорії систем. *Актуальні проблеми теорії держави і права*: зб. міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 28 бер. 2018 р. С. 113–115. **6.** Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2000. 19 с. **7.** Рижук І. В. Парламентарії як суб'єкти конституційно-правової відповідальності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Сер. Право. 2013. Вип. 21. С. 159–161. **8.** Постанова Львівського апеляційного Суду від 01.02.2023 р. (провадження № 33/811/1521/22). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108746377>. **9.** Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-188>. **10.** Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 536 с. **11.** Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. **12.** Червяцова А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с. **13.** Кравченко В. В. Конституційне право України. Київ: Атіка, 2000. 510 с.

References

1. Demkiv R. Ia. (2012). *Konstytutsiine pravo Ukrainy: kurs lektsii* [Constitutional law of Ukraine]. Lviv: Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav [in Ukrainian]; Batanova N. M. (2007). *Konstytutsiini delikty v Ukraini: problemy teorii ta praktyky* [Constitutional torts in Ukraine: problems of theory and practice]. avtoref. dys. na здобuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian]; Skakun O. F. (2009). *Teoriia derzhavy i prava* (Entsyklopedychnyi kurs): [pidruch.]. 2-he vyd. pererobl. i dopov. [The theory of the state and law]. Kharkiv: Espada [in Ukrainian]; Murtishcheva A. O. (2014). *Mistse konstytutsiino-pravovoi vidpovidalnosti uriadusered inshykh vydiv yurydychnoi vidpovidalnosti* [The place of constitutional and legal responsibility of the government among other types of legal responsibility]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva – Theory and practice of jurisprudence*. № 2. S. 10–12. **2.** Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 № 389-VIII [Law of Ukraine dated May 12, 2015 № 389-VIII «On the legal regime of martial law»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n1> 9. **3.** Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 № 254k/96-VR [Law of Ukraine dated June 28, 1996 № 254k/96-VR «Constitution of Ukraine»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/25>. **4.** Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 165 VIII [Law of Ukraine dated 05/21/1997 № 165 VIII «On local self-government in Ukraine»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>. **5.** Vanchuk I.D. (2018). *Pravove rehuliuвання suspilnykh vidnosyn kriz pryzmu teorii system. Aktualni problemy teorii derzhavy i prava* [Legal regulation of social relations through the prism of systems theory]. Proceedings from Actual problems of the theory of the state

and law: zbirnyk mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Kyiv – Collection of international science and practice Conference (28 ber. 2018). Kyiv, 2000. S. 113–115. **6.** Nalyvaiko L.R. Konstytutsiino-pravova vidpovidalnist: pytannia teorii ta praktyky [Constitutional and legal responsibility: issues of theory and practice]. Extended abstract of candidate's thesis. K., 2000. 19 s. **7.** Ryzhuk I. V. Parlamentarii yak subiekty konstytutsiino-pravovoi vidpovidalnosti [Parliamentarians as subjects of constitutional and legal responsibility]. *Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Serii «Pravo» – Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. «Law» series. 2013. Vyp. 21. S. 159–161. **8.** Postanova Lvivskoho apeliatsiinoho Sudu vid 01.02.2023 r. (provadzhennia № 33/811/1521/22) [Resolution of the Lviv Court of Appeal dated February 1, 2023 (proceedings № 33/811/1521/22)]. reyestr.court.gov.ua. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108746377>. **9.** Pro prokuraturu: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1697-VII [Law of Ukraine of October 14, 2014 № 1697-VII «About the Prosecutor's Office»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-188>. **10.** Frytskyi O.F. Konstytutsiine pravo Ukrainy: pidruchnyk [Constitutional law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter, 2002. **11.** Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [Law of Ukraine dated 14.10.2014 № 1700-VII «On Prevention of Corruption»]. zakon.rada.gov.ua. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. **12.** Cherviatsova A. O. Konstytutsiino-pravova vidpovidalnist v systemi vydiv yurydychnoi vidpovidalnosti: teoretyko-pravovi aspekt [Constitutional and legal responsibility in the system of types of legal responsibility: theoretical and legal aspect]. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv, 2004. 20 s. **13.** Kravchenko V. V. Konstytutsiine pravo Ukrainy [Constitutional law of Ukraine]. Kyiv: Atika, 2000. 510 s.

Konoveychuk Hrystyna. Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine

The Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law», as well as the military actions and crimes of the Armed Forces of the Russian Federation on the territory of our country, shed new light on the system of state and civil power, including the effectiveness of constitutional and legal responsibility, which is designed to effectively counteract the excessive concentration of power in local self-government bodies and actions by officials that contradict the general principles and content of the Constitution of Ukraine. In the conditions of the war, the concentration of power in the relevant state bodies is not only justified, but also a necessary condition for countering the enemy, provided that they exercise their powers properly. Strengthening (inevitability) of legal responsibility arising from violations of the Constitution and negative legal consequences of the activity or inaction of local self-government bodies and officials is also a necessary condition of martial law, namely: 1) transfer of funds from the relevant local budget for the needs of the Armed Forces of Ukraine and/or to ensure measures of the legal regime of martial law; 2) institutions

creation for the provision of free primary legal aid, appointment and dismissal of heads of such institutions, involvement of individuals or legal entities under private law in the provision of free primary legal aid; 3) fight against natural disasters, epidemics, epizootics; 4) hazard auswaste management. The principles of legal responsibility of local self-government bodies and officials and the mechanism of their implementation in a general form are enshrined in the Constitution and laws of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», «On Service in Local Self-Government Bodies», «On the Status of Deputies of Local Councils», «On Legal regime und Martial law».

Key words: constitutional and legal responsibility, local self-government bodies, military administrations, local referendum, public hearings and general meetings of citizens at the place of residence.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.92

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-24

С. О. КОРОЄД

АПЕЛЯЦІЙНЕ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕННЯ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ ОСОБАМИ, ЯКІ НЕ БРАЛИ В НІЙ УЧАСТІ

На прикладі судового рішення в адміністративній справі про застосування санкцій розглядається питання апеляційного оскарження рішення Вищого антикорупційного суду особами, які не брали участі у справі, проте майно яких було стягнуто в дохід держави. Здійснюється аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства України, які встановлюють право осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, на апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції. Обґрунтовано, що такі особи, не маючи права на апеляційне оскарження рішень Вищого антикорупційного суду про застосування санкцій, обмежені в конституційному праві на звернення до суду, що за конкретних обставин суперечить принципу верховенства права. Адже, з одного боку, законом не встановлено для таких осіб прямої заборони на апеляційне оскарження, а з іншого – у таких осіб відсутня інша юридична можливість захисту (відновлення) свого права власності в іншому провадженні.

Ключові слова: адміністративне судочинство, провадження, справи про застосування санкцій, Вищий антикорупційний суд, рішення, апеляційне оскарження, треті особи, доступ до правосуддя, порушення права, майно, власність.

Koroied Serhii. Appeal against the decision of the High Anti-Corruption Court in the administrative case on the application of sanctions by persons who did not participate in it

In the article it is considered, on the example of a court judgment in an administrative case on the application of sanctions, the issue of an appeal against the judgment of the High Anti-Corruption Court by persons who did not participate in the case, but whose property was seized as state income. An analysis of the provisions of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine is carried out, which enshrine the right of persons who did not participate in the case, if the court decided the issue on their rights, freedoms, interests and (or) obligations, to file an appeal on the judgment of the court of first instance. It is substantiated that such persons, not having the right to file an appeal on judgments of the High Anti-Corruption Court on the application of sanctions, are limited in their constitutional right to appeal to the court, which in specific circumstances contradicts with the principle of the rule of law, because on one hand, the law does not establish a direct prohibition for such persons on appeal, and on the other hand, such persons have no other legal opportunity to protect (restore) their ownership rights in other proceedings.

Key words: *administrative proceedings, proceedings, cases on the application of sanctions, the Higher Anti-Corruption Court, judgment, appeal, third parties, access to justice, violation of law, assets, property.*

У своїх попередніх публікаціях ми вже звертали увагу, що в адміністративному судочинстві (в практиці Верховного Суду), на відміну від цивільного і господарського, простежується позиція обмежувального тлумачення сфери предметної юрисдикції адміністративних судів окремими публічно-правовими спорами (на прикладі справ про оскарження бездіяльності Голови Верховної Ради України та Президента України щодо непідписання законів) [1], а також визнається існування процесуальної заінтересованості позивача як передумови права на звернення до адміністративного суду (в результаті чого робиться висновок про неможливість судового оскарження індивідуальних актів, які не стосуються позивача) [2]. Зазначені висновки прямо не впливають із положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), а ґрунтуються на тлумаченні Верховним Судом відповідних норм Кодексу, яке в наведених вище випадках не можна визнати адекватним, оскільки призводить до обмеження конституційного права на доступ до правосуддя. Водночас у певних випадках норми КАС України, дійсно, прямо визначають перелік суб'єктів, які вправі звертатися до суду з конкретними вимогами у певних категоріях

справ (наприклад, ч. 1 ст. 273, ч. 1 ст. 274, ч. 1, 2 ст. 275, ч. 1-3 ст. 277, ч. 1 ст. 281, ст. 283, ст. 284, ч. 1 ст. 285, ч. 1 ст. 287, ч. 1 ст. 289 та ін.).

Проблема неадекватного тлумачення Верховним Судом відповідних норм КАС України нещодавно отримала новий розвиток, коли Верховний Суд в адміністративній справі, яка розглядалася в порядку адміністративного судочинства по першій інстанції Вищим антикорупційним судом, про застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України “Про санкції”, зробив висновок про неможливість апеляційного (і, відповідно, касаційного) оскарження рішення Вищого антикорупційного суду особами, які не брали участі у справі (не були залучені судом), але суд вирішив питання про їхні права – стягнув у дохід держави активи (рухоме, нерухоме майно), які на праві власності належали таким особам [3].

З огляду на зазначене метою даної статті є науково-практичний аналіз відповідних положень КАС України в аспекті забезпечення апеляційного оскарження судових рішень як складової конституційного права на доступ до правосуддя особами, які не були учасниками справи, але права яких було порушено внаслідок прийняття рішення Вищим антикорупційним судом.

Так, у зазначеній вище адміністративній справі № 991/5572/22 Верховний Суд погодився із висновком Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду про те, що стаття 283-1 КАС України, яка встановлює особливості провадження у справах про застосування санкцій (і, на думку суду, є спеціальною нормою щодо загальної норми – частини першої статті 293 КАС України за колом осіб, на яких вона поширюється), передбачає можливість подачі апеляційної скарги на рішення Вищого антикорупційного суду до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду лише для сторони (позивача і відповідача) та виключає можливість подання апеляційної скарги особами, які не були стороною (не брали участі) в зазначеній адміністративній справі.

Тобто Верховний Суд, погодившись з Апеляційною палатою Вищого антикорупційного суду, вважав частину восьму статті 283-1 КАС України “спеціальною нормою” щодо загальної норми – частини першої статті 293 КАС України за колом осіб, на яких вона поширюється.

Проте вважаємо, що при тлумаченні положення частини восьмої статті 283-1 КАС України варто виходити із системного аналізу положень Кодексу, а також положень Конституції України та правових висновків Конституційного Суду України.

Так, частиною восьмою статті 283-1 КАС України передбачено, що апеляційна скарга на рішення Вищого антикорупційного суду може бути подана “сторonoю” до Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Зазначена стаття розміщена у § 2 “Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ” глави 11 “Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ”. Загальні особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ, які поширюються на всі справи, визначені статтями 273–277, 280–283-1, 285–289 Кодексу, встановлено статтею 268 (особливості повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду окремих категорій адміністративних справ), статтею 269 (особливості подання заяв по суті справи в окремих категоріях адміністративних справ), статтею 270 (особливості обчислення процесуальних строків у окремих категоріях адміністративних справ), статтею 271 (особливості проголошення та вручення судових рішень в окремих категоріях адміністративних справ), статтею 272 (особливості апеляційного та касаційного оскарження судових рішень в окремих категоріях адміністративних справ), які, хоч й містять певні особливості апеляційного оскарження в цій категорії справ (зокрема щодо строку оскарження), проте ані загальні статті 268–272, ані стаття 283-1 КАС України не визначають інших винятків із загальних правил, встановлених Кодексом, із додержанням яких мають розглядатися всі справи в порядку адміністративного судочинства.

Не встановлено винятків і щодо дії при розгляді справ, передбачених статтею 283-1 КАС України, інституту третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору (навіпаки, положення загальних статей 268–272 прямо допускають можливість участі в таких категоріях справ, крім відповідача, інших учасників справи). А відтак при розгляді Вищим антикорупційним судом (з урахуванням особливостей провадження за статтею 283-1) позовної заяви про застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України “Про санкції”, в якій заявлено вимогу про стягнення в дохід держави майна

(активів), яке належить не відповідачу, а іншим особам, вважаємо, що у суду наявний передбачений частиною другою статті 49 КАС України обов'язок щодо залучення таких осіб (фізичних чи юридичних осіб – власників майна) до участі у справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору на стороні відповідача. Адже рішення суду про задоволення позову (про застосування до фізичної або юридичної особи санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України “Про санкції”) вплине на їхні права, свободи, інтереси, позбавивши їх права власності на їхнє майно. При цьому вважаємо, що залучення таких осіб є обов'язковим, адже передбачені статтею 50 КАС України наслідки незалучення у справу третьої особи (про те, що обставини справи, встановлені судовим рішенням, не мають юридичних наслідків при розгляді позову, пред'явленого стороною, яка брала участь у цій справі, до цієї третьої особи або позову, пред'явленого цією третьою особою до такої сторони) не матимуть юридичної сили, оскільки рішенням суду така потенційна третя особа буде позбавлена права власності на своє майно, а згідно із роз'ясненнями Пленуму Верховного Суду України судові рішення є обов'язковими до виконання на всій території України і тому вважаються законними, доки вони не скасовані в апеляційному чи касаційному порядку або не переглянуті компетентним судом в іншому порядку, визначеному процесуальним законом, в межах провадження справи, в якій вони ухвалені (пункт 10 постанови Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2077 № 8 “Про незалежність судової влади”). А відтак такі потенційні треті особи повинні мати можливість апеляційного оскарження такого рішення суду саме в межах такої справи.

Як роз'яснив у одній зі справ Верховний Суд, рішення є таким, що прийняте про права та обов'язки особи, яка не була залучена до участі у справі, якщо в мотивувальній частині рішення містяться висновки суду про права та обов'язки цієї особи, або у резолютивній частині рішення суд прямо вказав про права та обов'язки таких осіб. У такому випадку рішення порушує не лише матеріальні права осіб, не залучених до участі у справі, а й їх процесуальні права, що випливають із сформульованого в пункті 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод положення про право кожного на справедливий судовий розгляд

при визначенні його цивільних прав і обов'язків. Будь-який інший правовий зв'язок між скаржником і сторонами спору не може братися до уваги [4].

Для прикладу наведемо законодавче регулювання порядку розгляду в порядку цивільного судочинства справ про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення у дохід держави, в яких позов про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення у дохід держави може бути пред'явлено до особи, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, набула у власність активи, зазначені у частині другій цієї статті, та/або до іншої фізичної чи юридичної особи, яка набула у власність такі активи за дорученням особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або якщо особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може прямо чи опосередковано вчиняти щодо таких активів дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними (частина четверта статті 290 ЦПК України). Тобто прямо передбачено, що власники активів обов'язково беруть участь у справі в статусі відповідача.

Зауважимо, що право на апеляційне оскарження передбачено не лише статтею 293 КАС України (яку Верховний Суд у вказаній справі вважав “загальною нормою”), якою встановлено, що учасники справи, особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право подати апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції, а й статтею 13 КАС України (яка розкриває таку основну засаду адміністративного судочинства, як забезпечення права на апеляційний перегляд справи), якою особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, надано право на апеляційний перегляд справи.

Забезпечення права на апеляційний перегляд справи є конституційною засадою судочинства (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). Зазначене положення Конституції неодноразово було предметом тлумачення Конституційного Суду України в контексті положень процесуальних кодексів, які обмежували можливість апеляційного оскарження певних судових рішень. Наприклад, в одній зі справ, аналізуючи відповідні норми Цивіль-

ного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з пунктом 8 частини третьої статті 129 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку про можливість апеляційного оскарження судового рішення у випадках, коли закон не містить прямої заборони на таке оскарження (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Суботи Артема Анатолійовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 2 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України (справа про забезпечення апеляційного оскарження ухвал суду) від 28 квітня 2010 року № 12-рп/2010). В іншій справі, розглядаючи положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, Конституційний Суд України дійшов висновку, що апеляційне оскарження судового рішення можливе у всіх випадках, крім тих, коли закон містить заборону на таке оскарження. Причому право на апеляційне оскарження судових рішень у контексті положень частин першої, другої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України є складовою права кожного на звернення до суду, оскільки їх перегляд у такому порядку гарантує відновлення порушених прав людини і громадянина (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку зі статтею 129 Конституції України (про апеляційне оскарження ухвал суду) від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010; Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Слободянюка Івана Івановича щодо офіційного тлумачення положення пункту 12 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 8 липня 2010 року № 18-рп/2010). Конституційний Суд України також вважає, що право на судовий захист включає, зокрема, можливість оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, що є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, у тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015). Як зазначив Конституційний Суд України в іншій справі, пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України не містить конкретних вимог щодо підстав встановлення законом випадків, у яких не передбачено апеляційне та касаційне оскарження рішення суду загальної юрисдикції. Конституційний Суд України вважає, що в такому разі з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина законодавче регулювання зазначених питань має відповідати вимогам Основного Закону України, насамперед принципу верховенства права, зокрема таким його складовим, як співмірність між інтересами особи та суспільства, а також справедливість, розумність, логічність закону тощо (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“, частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012). Ще в одній справі Конституційний Суд України зауважив, що у разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності)

положень частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015).

У нашому випадку законодавча можливість апеляційного перегляду рішення Вищого антикорупційного суду у справі про застосування санкцій існує, проте за висновком Верховного Суду таке право мають лише сторони – учасники справи, а не особи, які не брали участі у справі, проте суд вирішив питання про їхні права. При цьому у випадку відмови в позові (або відмови у стягненні в дохід держави певних активів, які належать іншим особам – не відповідачу) позивач – Міністерство юстиції України має право апеляційного оскарження (як це мало місце у справі № 991/5572/22), а інші особи (через які нібито відповідач опосередковано володіє такими активами), яким на праві власності належать активи, про стягнення яких заявлено позов, не мають можливості апеляційного оскарження рішення суду, яким їх було позбавлено права власності. Водночас, як вже було зазначено вище, рішення суду може бути переглянute (і, відповідно, може бути змінене або скасоване) лише в порядку, визначеному процесуальним законом, у межах провадження справи, в якій таке рішення ухвалено (а не шляхом ініціювання нового провадження в іншій справі). Отже, такі треті особи, не маючи права на апеляційне оскарження рішень Вищого антикорупційного суду про застосування санкцій, обмежені в конституційному праві на звернення до суду, що за конкретних обставин суперечить принципу верховенства права, зокрема таким його складовим, як співмірність між інтересами особи та суспільства, а також справедливість, розумність, логічність закону. Адже, з одного боку, законом не встановлено для таких осіб прямої заборони на апеляційне оскарження таких судових рішень, а з іншого – у таких осіб відсутня інша юридична можливість захисту (відновлення) свого права власності.

Такий підхід узгоджується з позицією Європейського суду з прав людини про те, що кожен має право на подання до суду скарги, пов'язаної з його або її правами та обов'язками; на це право, що є одним з аспектів права на доступ до суду, може посилатися кожен, хто небезпідставно вважає, що втручання у реалізацію його або її прав є неправомірним [5]. При цьому Європейський суд з прав людини зробив висновок, що стаття 6 Конвенції не зобов'язує Договірні держави створювати апеляційні чи касацій-

ні суди, проте якщо такі суди існують, необхідно дотримуватись гарантій, визначених у статті 6, наприклад, у тій частині, в якій вона гарантує учасникам судового процесу ефективне право на доступ до суду [6].

Таким чином, застосований Верховним Судом спосіб тлумачення положення статті 283-1 КАС України призвів, на нашу думку, до безпідставного обмеження права “третіх осіб”, яких було позбавлено права власності на майно рішенням Вищого антикорупційного суду, на апеляційне оскарження такого рішення з метою захисту (відновлення) їхніх прав за відсутності прямої заборони в Кодексі на таке оскарження та неможливості перевірки в іншому провадженні (в іншій справі) дотримання критеріїв правомірності втручання у право мирного володіння майном (пропорційність, справедлива рівновага між суспільним та приватним інтересами). Отже, участь таких осіб при розгляді справ зазначеної категорії має бути визнана обов’язковою.

1. Короед С.О., Прут Ю.А. Обмеженість предметної юрисдикції адміністративних судів ознаками публічно-правового спору як перешкода реалізації конституційного права на оскарження в суді всіх рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень. *Держава і право*. Сер. Юридичні науки. Вип. 81 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 105–116.

2. Лошицький М.В., Короед С.О. Процесуальна заінтересованість позивача як нова передумова реалізації права на звернення до адміністративного суду та підстава відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (відмови у правосудді). *Судова апеляція*. 2018. № 3 (52). С. 6–17.

3. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 січня 2023 року в адміністративній справі № 991/5572/22, адміністративне провадження № К/990/36242/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108273593>.

4. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 10 квітня 2019 року у справі № 753/21690/17, адміністративне провадження № К/9901/52868/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81047366>.

5. Берназюк Я. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Веб-сайт “Судово-юридичної газети”*, 9 травня 2019 р. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-zovovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu>.

6. Берназюк Я. Право на доступ до судового захисту в контексті дотримання строків звернення до суду, практика ЄСПЛ. *Веб-сайт “Судово-юридичної газети”*, 22 серпня 2018 р. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogo-zakhistu-v-konteksti-dotrimannya-strokov-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl>.

References

1. Koroied S.O., Prut Yu.A. Obmezenist predmetnoi yurysdyktsii administratyvnykh sudiv oznakamy publichno-pravovoho sporu yak pereshkoda realizatsii konstyututsiinoho prava na oskarzhennia v sudi vsikh rishen, dii chy bezdiialnosti subiektiv vladnykh povnovazhen. *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Seriiia Yurydychni nauky. Vypusk 81 / In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy. K.: Vyd-vo «Yurydychna dumka», 2018. S. 105–116.* 2. Loshytskyi M.V., Koroied S.O. Protsesualna zainteresovanist pozyvacha yak nova peredumova realizatsii prava na zvernennia do administratyvnoho sudu ta pidstava vidmovy u vidkrytti provadzhennia v administratyvni spravi (vidmovy u pravosuddi). *Sudova apeliatsiia*. 2018. # 3 (52). S. 6–17. 3. Ukhvala Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 05 sichnia 2023 roku v administratyvni spravi # 991/5572/22, administratyvne provadzhennia # K/990/36242/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108273593>. 4. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi kolehii suddiv Kasatsiinoho administratyvnoho sudu vid 10 kvitnia 2019 roku u spravi # 753/21690/17, administratyvne provadzhennia # K/9901/52868/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81047366>. 5. Bernaziuk Ya. Pro pozovy, yaki ne pidliahaiut sudovomu rozghliadu. *Veb-sait “Sudovo-yurydychnoi hazety”*, 9 travnia 2019 r. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu>. 6. Bernaziuk Ya. Pravo na dostup do sudovoho zakhystu v konteksti dotrimannya strokiv zvernennia do sudu, praktyka YeSPL. *Veb-sait “Sudovo-yurydychnoi hazety”*, 22 serpnia 2018 r. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/123832-pravo-na-dostup-do-sudovogo-zakhystu-v-konteksti-dotrimannya-strokiv-zvernennya-do-sudu-praktika-yespl>.

Koroied Serhii. Appeal against the judgment of the High Anti-Corruption Court in the administrative case on the application of sanctions by persons who did not participate in it

Using the example of a specific court judgment, the article examines the problem of the impossibility of an appeal against the judgment of the High Anti-Corruption Court by persons who did not participate in the case (were not involved by the court), but the court resolved the issue of their rights - seized assets (movable, immovable property) as state income, which were owned by such persons. The purpose of the article is a scientific and practical analysis of the relevant provisions of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine in the aspect of ensuring of appeal of court judgments, as a component of the constitutional right to access to justice, by persons who were not participants in the case, but whose rights were violated as a result of the judgment of the High Anti-Corruption Court. Attention is drawn to the fact that the legal possibility of an appeal review of the judgment of the High Anti-Corruption Court in the case of the application of sanctions exists, but according to the conclusion of the Supreme Court, only the parties – participants in the case have such a right, and

not persons who did not participate in the case, but the court decided the issue on their rights. It is emphasized that in case of rejection of the claim (or rejection in recovery of certain assets to the state revenue, which belong to other persons - not the defendant), the plaintiff - the Ministry of Justice of Ukraine has the right to file an appeal (as it occurred in case No. 991/5572/22), and other persons (through whom the defendant allegedly indirectly owns such assets) who own the assets, for the recovery of which a lawsuit has been filed, do not have the opportunity to appeal the judgment of the court that deprived them of ownership. At the same time, it is noted that a court decision can be reviewed (and, accordingly, can be changed or canceled) only in the manner determined by the procedural law, within the proceedings of the case in which such a judgment was made (and not by initiating a new proceeding in another case). It is concluded that such third parties, in situation when they don't have the right to appeal the judgment of the High Anti-Corruption Court on the application of sanctions, are limited in their constitutional right to appeal to the court, which in specific circumstances contradicts the principle of the rule of law, in particular its components such as proportionality between the interests of a person and society, as well as the fairness, reasonableness, and logic of the law, because on the one hand, the law does not establish a direct prohibition for such persons to file an appeal on such a court judgments, and on the other hand, such persons have no other legal possibility to protect (restore) their property rights.

Key words: administrative proceedings, proceedings, cases on the application of sanctions, the Higher Anti-Corruption Court, judgment, appeal, third parties, access to justice, violation of law, assets, property.

ТЕОРЕТИКО-ФІЛОСОФСЬКІ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У НІМЕЧЧИНІ

Аналізується розвиток адміністративного судочинства в Європі та Німеччині. Визначено дві інтелектуально-історичні провідні позиції щодо суперечок про «верховенство права» між Дайсі та Аншиотцем перед Першою світовою війною та між Гаєком і Фуко після Другої світової війни. По-перше, конфлікт між «верховенством права» в сенсі балансу між вимогами громадськості та індивідуума в адміністративних спорах (Аншиотци) та ідеєю «верховенства закону», яка вбачає в повністю незалежній від держави судовій владі єдину гарантію реального правового захисту індивіда від претензій держави та адміністрації (Дайсі). По-друге, суперечки навколо політичної концепції свободи, в якій «верховенство права» розглядається, з одного боку, насамперед як юридично забезпечена формальна система правил для вільних від держави економічних дій (Гаєк), і в якій, з іншого боку, саме таке розуміння верховенства права, що описується як «неоліберальне», критично інтерпретується як спроба закласти підвалини нового «правового капіталізму» з метою запобігти (нібито чи насправді) соціально справедливому вирівнюванню відмінностей у доходах і багатстві (Фуко).

Ключові слова: адміністративне судочинство, Німеччина, адміністративна юстиція, адміністративний суд, публічна адміністрація, історія адміністративної юстиції.

Natalya Paslavska. Theoretical-philosophical and historical-legal prerequisites of the formation of the administrative judiciary in Germany

The article is devoted to the development of administrative proceedings in Europe and Germany. Two leading intellectual-historical positions can be identified regarding the “rule of law” controversy, between Dicey and Anschutz before the First World War and between Hayek and Foucault after the Second World War. First, the conflict between the “rule of law” in the sense of the balance between the demands of the public and the individual in administrative

disputes (Anschütz) and the idea of the “rule of law”, which sees in a judicial power completely independent of the state the only guarantee of real legal protection of the individual against the claims of the state and administration (Dicey). Secondly, the controversy surrounding the political concept of freedom, in which the “rule of law” is considered, on the one hand, primarily as a legally secured formal system of rules for economic actions free from the state (Hayek), and in which, on the other hand, precisely this understanding the rule of law, described as “neoliberal”, is critically interpreted as an attempt to lay the foundations of a new “legal capitalism” in order to prevent (allegedly or in fact) a socially just equalization of differences in income and wealth (Foucault).

Key words: *administrative justice, Germany, administrative justice, administrative court, public administration, history of administrative justice.*

Як багато інших правових і політичних інституцій, сучасне адміністративне судочинство має тривалу передісторію, яку можна зафіксувати не лише з погляду історії політичних установ або у вузькому юридичному розумінні, а й на рівні інтелектуальної історії. У цьому сенсі розвиток установ адміністративного права з другої половини XIX століття виявляється підготовленим і супроводжуваним дискусією з історії ідей і науки, яку можна розглядати як паралельний процес до становлення сучасної конституційної держави західного зразка. Адже вона охоплює проблему, яка, по суті, є центральною для сучасного політичного буття: питання про обсяг і насамперед межі державної влади щодо прав окремого громадянина, а отже, і питання про інституційні передумови та гарантії політичної свободи у правовій і конституційній державі.

Такі філософсько-історичні передумови частково висвітлювали у своїх дослідженнях українські правники В. Бевзенко, Ю. Дмитров, В. Кампо, І. Коліушко, А. Т. Комзюк, В. Кравчук, Р. Куйбіда, Р. Мельник, М. І. Смокович, В. Стефанюк, Г. Ткач, Ю. Шемшученко, а також німецькі вчені Е. Шмідт-Ассман, Н. Ахтерберг, Р. Гайст, У. ф. Дассель, К.-П. Зоммерман, М. Штолльайс, М. Нідобітек, В. Єллінек, К.-Г. Фабер, В. Шварц, Г. І. Бамбергер, Г. Мюллер, О. Бер, Р. Гайст, У. ф. Дассель, К.-П. Зоммерман, Б. Шаффарцік, Т. Грос та ін. Водночас згадана проблематика ще не отримала комплексного висвітлення у фаховій літературі. Тому варто простежити розвиток проблеми забезпечення інституційної свободи в сучасній державі в дискурсі видатних мислителів і науковців у найсуттєвіших обрисах, з урахуванням загального розвитку модерної полі-

тичної думки в рамках західного культурного простору. В цьому полягає мета пропонованої статті.

Діалектика новітнього державно-політичного буття європейських країн із моменту виникнення сучасних державно-управлінських структур на початку ранньомодерного періоду курсує між двома полюсами двох центральних цілей: безпеки і свободи. Досвід постійного насильства, беззаконня та незахищеності після конфесійних громадянських війн XVI-XVII століть спонукав ранньомодерних мислителів того часу Жана Бодена та Томаса Гоббса сформулювати безпеку людського існування у політичній сфері як центральний політико-правовий постулат [1, s. 243], що гарантується світським, а отже, конфесійно нейтральним та політично максимально сильним суспільством. Це було основою легітимності державної влади в епоху після 1500 року, яка таким чином могла бути обґрунтована в сучасному розумінні – принаймні з погляду філософії та теорії держави – передусім функціонально, а не в традиційному історичному чи релігійному плані.

Після того, як захист підданих було гарантовано державними установами у можливому на той час обсязі, постало питання про межі втручання держави в приватне життя особи не тільки у військовій та судовій сферах, а й у рамках звичної державно-адміністративної діяльності. Якщо взяти до уваги, що головне призначення держави – гарантування захисту і безпеки, то чи може взагалі обмеження державної влади як такої бути ефективним? І якщо так, то наскільки далеко має зайти це обмеження, в яких рамках і яким чином воно повинно і може бути юридично закріплене або інституціоналізоване без загрози для головної мети держави? Над цими питаннями інтенсивно замислювалися з кінця XVII століття, і ці роздуми кількох поколінь філософів, теоретиків держави та права належать до інтелектуально-історичних передумов сучасного адміністративного судочинства.

Джон Лок, найвидатніший ранньоліберальний європейський мислитель останніх десятиліть XVII століття, зокрема під враженням політичної кризи у своїй країні між Реставрацією і «Славною революцією» (1660–1689), вловив суть проблеми, коли вказав у «Двох трактатах про правління» (1690) на можливість зловживання владою навіть з боку легітимного уряду і розробив відповідне вирішення проблеми: саме через слабкість людської натури, яка

схильна до досягнення повної влади. Надто спокусливою є ситуація, коли повноваження видавати закони збігаються з повноваженнями забезпечувати їхнє виконання. Тому в «добре впорядкованих спільнотах» право законодавчої влади передається зборам уповноважених осіб, які, з одного боку, самі підпадають під дію створених ними законів, як і всі інші громадяни, але, з іншого боку, не можуть брати участі у виконанні законів [2, s. 190].

Суворе розмежування законодавчої та виконавчої влади на інституційно-правовому рівні, яке було вперше чітко постульоване – саме з метою протидії певним недолікам людської природи – вже розв’язує центральну базову проблему сучасного державного існування: захист підданих і громадян від можливих негативних наслідків людського прагнення до влади, яке є частиною людини і яке може мати ефект за певних умов навіть у юридично впорядкованих державах. Урок, який Лок виніс із цього вже наприкінці XVII століття, він узагальнив у постулаті про створення правового інституційного бар’єра, який повинен виключати можливість такого зловживання владою. Це чітко визначило проблему: навіть законні дії держави можуть у певних випадках втручатися в основні фундаментальні права людини та громадянина, особливо ті, що стосуються їхньої власності – і від цього необхідно було знайти інституційні гарантії [там само, с. 179].

Якими б суперечливими не були ідеї Лока в контексті їхньої появи наприкінці XVII століття, вони стали частиною основного фонду політичної думки в англосаксонській культурній сфері в наступному, XVIII столітті. Наприклад, близько 1740 року Девід Юм чітко вказав на те, що кожна дія уряду повинна строго відповідати чинним законам, прийнятим законодавчим органом. Наприклад, людський вчинок може вважатися злочином лише в тому випадку, якщо він був прямо визнаний таким чинним законом: якщо хтось постає перед судом, то його судді – як і він сам – повинні вважати себе підданими і у власних інтересах пильно стежити за можливими зловживаннями й насильницькими заходами з боку керівних міністрів [3, s. 96]. Тут чи не вперше в історії політичної думки проблема правового захисту підданих від зазіхань з боку влади – а отже, в переносному значенні й з боку державного управління – сконденсовано експлікована в тому сенсі, що незалежній і сильній судовій владі приписується

завдання завжди пам'ятати про захист кожного індивіда від свавілля з боку держави.

Вільям Блекстоун, якого зазвичай називають батьком англійської юридичної науки, підбив підсумок дебатів про захист свободи та обмеження або інституційне стримування державної влади (також під впливом ідей Монтеस्क'є) і сформулював його з вирішальним, майже канонічним значенням для подальшого розвитку англосаксонської правової сфери у другій половині XVIII століття. Блекстоун виводить права народу Англії з трьох фундаментальних правових принципів: 1) право на особисту недоторканність, 2) право на особисту свободу, 3) право на приватну власність. Останнє право він слідом за Локом характеризує як центральний елемент вільного існування людини та громадянина. Це право полягає, за Блекстоуном, «у вільному користуванні, володінні та розпорядженні всіма своїми надбаннями, без будь-якого контролю або зменшення, окрім як за законами країни». Дійсно, англійське право «надзвичайно пильно стежить за встановленням і захистом цього права», і з цієї причини правовий захист приватної власності вважається настільки важливим, що жодне найменше обмеження цього принципу не може бути допущене, навіть заради загального блага суспільства. Будь-яке втручання держави в приватну власність, наприклад, через зобов'язання сплачувати податки й збори, є легітимним лише в тому випадку, якщо сам громадянин попередньо дав згоду на такий захід – або особисто, або через обраних ним представників у парламенті. Таким чином, проблема правового захисту окремого громадянина від заходів уряду вже тут розглядається Блекстоуном, навіть якщо він усе ще припускає, що це питання має бути належним чином врегульоване в рамках політичного порядку, заснованого на поділі влади, обмеженого системою «стримувань і противаг» і незалежною судовою владою [4, s. 134, 135, 149].

Якщо поглянути на розвиток політичної та правової думки в континентальній Європі, то Монтеस्क'є, безумовно, є найефективнішим мислителем, який не тільки точно визначив проблему обмеження державної влади, а й спробував вирішити її в рамках нової політичної концепції – поділу влади. Як Лок до нього, Монтеस्क'є посилався на загальний людський досвід, що навіть у політично помірковано організованих спільнотах справжня свобода громадян

далеко не завжди була присутня. Вона може бути там лише тоді, коли владою не зловживають, бо, зазвичай, кожен, хто має владу, йде до встановлених для цього меж [5, s. 395].

Звідси Монтеस्क'є зробив висновок: для того, щоб запобігти зловживанню владою в державі, необхідно, щоб влада встановлювала межі повноважень за допомогою певного «порядку речей». Цей «порядок речей», про який говорить Монтеस्क'є, полягає у відокремленні законодавчої влади від виконавчої. Тільки так можна забезпечити свободу громадянина. Ця свобода полягає в тому «душевному спокої», який може виникнути лише завдяки довірі до державних установ, що гарантують безпеку кожній людині [5, s. 397].

У німецькомовному культурному просторі саме Іммануїл Кант наприкінці XVIII століття звернув увагу на проблему інституційного забезпечення прав окремого громадянина. У своєму есеї «Про приказку» [Über den Gemeinspruch] він зосередив увагу на проблемі інституційного забезпечення прав окремого громадянина, виходячи з його визначення громадянської держави як правової держави, що складається з трьох основних принципів: по-перше, «свободи кожного члена суспільства, як людини», по-друге, «рівності всіх між собою, як підданих», по-третє, «незалежності кожного члена спільноти, як громадянина». Основне право останнього полягало насамперед у участі у законотворчості в рамках представницької політичної системи [6, s. 274].

Проте, за Кантом, навіть у суспільстві з розділеними повноваженнями завжди існує принаймні ймовірність того, що уряд зазіхне на права індивіда. Кожен «підданий, який не чинить опору», повинен мати можливість «припускати, що його володар не бажає йому зла». А оскільки «кожна людина має свої невід'ємні права ... про які вона сама уповноважена судити, а несправедливість, яка, на її думку, її спіткає, згідно з цим припущенням, трапляється лише від помилки або незнання певних наслідків законів верховної влади»: громадянин повинен мати право, за сприяння самого суверена, оприлюднити свою думку про те, що для нього є несправедливістю щодо спільноти в діях суверена. У цьому сенсі «свобода пера», щоправда, лише в «межах поваги й любові до конституції, за якою живеш», є для Канта «єдиним палладієм прав народу», а отже, і прав індивіда проти (на його думку, невинуватих) дій

держави, які зачіпають саму людину та її права, що були нею набуті. Очевидно, Кант визнає звернення громадянина до громадськості єдиною на той час можливістю вимагати принаймні перегляду певних дій держави [6, s. 304].

Карл Готліб Суарес, один із творців наприкінці XVIII століття «Загального земельного права для пруських держав» [Allgemeines Landrechts für die preußischen Staaten] і викладач права тодішнього пруського кронпринца, був першим державним службовцем того часу, який прямо звернувся до проблеми обмеження прав держави стосовно громадянина у своїх лекціях з політології [7]. Метою політично побудованого буржуазного суспільства, заявляв він у 1791–1792 рр., може бути лише «виправлення дефектів і недосконалостей природного стану та обмеження свободи індивідів тією мірою, якою це необхідно для забезпечення свободи всіх від збурень і утисків задля сприяння їхньому щастю». Однак, як тільки закон «містить зайві обмеження природної свободи, йому бракує внутрішньої підстави для легітимності»; тому він має бути відхилений. Суарес визнавав конкретний захист громадянина від невинуватих зазіхань державної влади на його права в універсально гарантованому правовому порядку, який розроблений за раціональними принципами та пов'язує не тільки керованих, а й правителів непорушними правилами [7, s. 65, 231]. Хоч Суарес в подальшому не уточнював, наскільки далеко має зайти цей захист у деталях, проте він чітко усвідомлював проблему.

Молодий Вільгельм фон Гумбольдт аргументував набагато чіткіше у своїй відомій праці «Ідеї щодо спроби визначення меж ефективності держави» [Ideen zu einem Versuch, die Gränzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen] (1793), яка була опублікована посмертно у 1851 році [8, s. 97]. «Я вважаю, що громадяни у безпеці, – пише Гумбольдт, – якщо їм не загрожує іноземне втручання у здійснення гарантованих їм прав, незалежно від того, чи стосуються ці права їхньої особи, чи їхньої власності. Безпека, а отже... впевненість у соціальній свободі». За словами Гумбольдта, ця безпека «не порушується всіма тими діями, які перешкоджають людині здійснювати будь-яку діяльність своїх сил або користуватися своєю власністю, а лише тими, які роблять це незаконно» [8, s. 179]. Як бачимо, Гумбольдт також дуже точно визначив проблему, але він не зміг піти на крок далі й хоча б натякнути на можли-

вість запитати, яким чином і якими (правовими) засобами громадянин може захистити себе від того, що він сприймає як незаконне втручання з боку держави.

Якщо підсумувати ідейно-історичний розвиток питання про легітимні межі державної влади та захисту громадянина від її неправомірного застосування, то головним результатом – щодо німецькомовної культурно-правової сфери – варто назвати ідею конституційної держави, яка формується з початку XIX століття і яку слід розуміти як спадкоємицю «правової держави», колись влучно описаної як «трансформації свавілля чиновників в уряд, що керується законами» [9, s. 214]. Виконавча ж влада вже пов'язана у своїх діях відповідним чинним законодавством, але ще не визнала, а тим більше не розв'язала проблему надійного закріплення самих меж державної влади, пов'язаної законами перед своїми підданими та громадянами. Бо уряд та адміністрація, що керуються верховенством права у справжньому розумінні цього терміна, дотримуються чотирьох фундаментальних базових принципів: 1) поділ та взаємне обмеження державної влади, 2) суворі відповідність юрисдикції та адміністрування закону, 3) гарантія та захист основних прав у цілому та 4) гарантія правового захисту окремих громадян та їхніх індивідуальних прав від втручань державної влади, які є принаймні сумнівними з формально-юридичного погляду.

Мабуть, це був простий збіг обставин, що консервативний романтик Адам Мюллер одним із перших використав концепцію верховенства права у своїх лекціях 1809 року про «Елементи державності» [10, s. 200]. Хоча він і не використовував її в тому сенсі, в якому вона стала предметом дебатів XIX століття. Навпаки, в умовах тогочасних політичних потрясінь він пропагував доволі гармонійний варіант взаємовідносин між державною владою та правами особистості: «Хіба справедливість, – запитував він, – полягає лише в тому, щоб зберегти кожній людині жменьку жалюгідного майна, щоб присудити їй за рішенням те, що їй належить? Як консерватор, Мюллер змінює перспективу і вбачає проблему не в небезпеці можливого незаконного втручання держави у майнові права індивідів, а у відсутності довіри до цілого і загального, уособленого відповідною панівною владою, яка в кінцевому підсумку має стояти над індивідом, підданим, громадянином, саме коли йдеться про

підтримку справжньої свободи. Однак ідея правового захисту, який громадянин має право вимагати в певних випадках навіть від держави, залишалася актуальною в політичній думці навіть після 1815 року. З німецької культурної сфери тут слід згадати лише Алексіса де Токвіля, який у своєму вичерпному описі та аналізі північно-американської демократії (опублікованому в 1835–1840 рр.) вказав на важливість незалежної судової влади, сила якої, на його думку, в усі часи була здатна найрішучішим чином захистити безпеку особистості. Однак це було особливо актуально під час «демократичних століть», коли інтереси та права громадян опинялися під загрозою в міру того, як суспільство ставало більш зрівняльним, особливо якщо значення і повноваження судів не зростали тією ж мірою [11, s. 331]. Тут Токвіль, очевидно, під враженням інформації, яку він зібрав у Сполучених Штатах, чітко зайняв позицію на користь англосаксонського принципу «верховенства права» [Rule of Law] і на користь тези про те, що правова безпека окремого громадянина, включно в конкретному спорі з урядом і адміністрацією власної країни, встановлюється насамперед незалежними цивільними судами.

Питання про те, як найкраще забезпечити захист особи від адміністративного втручання, обговорювалося із дедалі більшою інтенсивністю, особливо в німецькій юриспруденції, з початку XIX століття. Тут критично зважено – і далеко не завжди схвально – обговорювалося питання про можливість спеціальної «адміністративної юстиції». Також точилися дебати щодо становища судів, зокрема чи можлива взагалі справді незалежна від державної і виконавчої влади судова влада, до певної міри як незалежна «третя влада». Без сумніву, найважливіші політичні події того часу – кінець Священної Римської імперії німецької нації (1806), панування Наполеона над Німеччиною і подальше відновлення Німецької конфедерації (1815), включно з пов'язаними з цим реставраційними тенденціями, залишили важливий слід у цій науковій дискусії.

Ще до розпаду Німецької імперії один із останніх імперських юристів, Ніколаус Таддаус Гоннер, підсумував правову ситуацію кінця XIX століття у своєму «Посібнику із загального німецького процесу». Він вказував, що, з одного боку можливість судового захисту індивідуальних прав від адміністративних втручань

існувала лише в тому випадку, якщо рішення суверенітету землі оскаржувалися в одному з імперських судів (Імперський камерний суд, Імперський апеляційний суд), оскільки «суверенітет землі, як підпорядкованої вищій імперській владі, повинен визнавати імперську судову владу над нею, внаслідок чого суверенні права також можуть бути об'єктом судової влади» [11, s. 31]. Проте це не стосувалося тих випадків, «коли хтось хотів подати позов за порушення прав, яких, на його думку, зазнала імперська влада», оскільки остання не визнавала «жодного судді над собою, від якого можна було б вимагати захисту від порушення прав». Однак він також підкреслював, що далеко не «кожне порушення прав... може бути об'єктом здійснення судової влади в державі», тому що якась об'єктивна «несправедливість» ще не є предметом судової влади, «де регент порушує конституцію, якщо з підданим не поведуться відповідно до закону, йому завдається несправедливості, але судова влада в державі не може мати ефекту, тому що уряд не може підпорядковувати себе судам в країні» [11, s. 22]. Позаяк судовий суверенітет повинен розглядатися безпосередньо як частина державної влади, «ніякі позови проти верховної влади... за загальним державним правом» не можуть вважатися «об'єктами судової влади в державі», оскільки «там, де державна влада не визнає вищого над собою, вона не підлягає ніякому судді» [11, s. 31].

Як один із перших німецьких теоретиків верховенства права, молодий Карл Теодор Велькер у своїй праці «Останні підстави права, держави й покарання» [Die letzten Gründen von Recht, Staat und Strafe] 1813 року йде далі Гюннера, навіть якщо судовий контроль над урядом і адміністративними діями ще не є проблемою в його міркуваннях. Тим не менше, він ставить конституційну якість суспільства в залежність від ствердної відповіді на питання, чи мають його громадяни захист прав від свавілля правителя. Цей захист, звичайно, можна описати лише як своєрідне право на обмежену самопомогу, надання якої залежить від милості правителя або носія влади. Це не право на скаргу, а, з одного боку, лише право на скаргу та подання, з іншого ж, свобода громадської думки, тобто право вільно критикувати окремі заходи політики та управління, що вже вимагав Кант у цьому контексті, і, по-третє, право на зречення держави, як називає його Велькер, тобто, право на свободу від держави – на виїзд за межі держави, тобто право на

еміграцію. Велькер визнає твердий правовий порядок, заснований на правових нормах і законах, які можуть бути схвалені як центральний елемент конституційної держави [12, s. 101].

Через чотири роки Йоганн Людвіг Клюбер пішов набагато далі у першому виданні свого «Публічного права Німецької Конфедерації та Федеральних земель» [Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten], яке незабаром стало класичною працею. Він розрізняє урядові справи і справи юстиції. Якщо перші не є предметом судового обговорення та вирішення, то другі мають саме таку якість, а саме: коли йдеться про порушення законних приватних прав громадянина держави. У цьому сенсі в певних випадках справа поліції може також стати судовою справою, що розглядається судом, наприклад, «через скаргу на неправильне застосування поліцейського законодавства або перевищення службових повноважень» [13, s. 470]. Однак в окремих випадках тлумачення термінів, а саме точне розмежування державних і поліцейських справ від судових справ, ймовірно, не було надто вільним. Тому зрештою ті, хто мав політико-правову монополію на визначення, вирішували питання про ступінь правової визначеності в суспільстві.

Юрист Георг Фрайгерр фон Вайлер, член Вищого суду Великого герцогства Баден в Мангаймі, в 1826 році, представив юридичному світу дослідження, яке вже в назві відобразило проблему: «Про адміністрацію і правосуддя та про межу між ними». У дискусії з Гоннером і Клюбером Вайлер стверджував, що уникнув обох згубних шляхів – можливості деспотизму адміністрації і деспотизму суддів, коли відніс питання правового захисту виключно до приватного права, яке встановлює певні правові наслідки лише між окремими суб'єктами права, але в жодному разі не між окремими суб'єктами права і державою. На думку Вайлера, оскільки держава рухається у сфері приватного права в рамках певних правових транзакцій зі своїми суб'єктами, вона ставить себе під юридичну дію приватного права, тобто «держава підпадає під дію права, тому що вона підпорядковує себе йому своєю дією, як і кожен інший правовий суб'єкт [14, s. 32]. Звичайно, жоден суддя, якщо він не стоїть над найвищою державною владою, не може судити державну владу як таку, але, на думку Вайлера, це стосується лише сфери публічного права. Однак у виключно приватно-правових

спорах між адміністрацією та громадянином всі аспекти державного права та міркування виключаються, оскільки позиція та гідність держави тут вилучені з будь-якого втручання з боку судової гілки влади. Якщо розглянути ці факти з протилежного погляду, то можна стверджувати наступне. Якщо, з іншого боку, держава володіє або діє на підставі приватного права, то вона сама перебуває під впливом приватного права, а отже, і під рішенням судді з цивільних справ. Це впливає з принципу, що приватні права, якщо ними не можна розпоряджатися в односторонньому порядку, а отже, не деспотично, мають бути загальнообов'язковими для всіх, хто здійснює в державі такі дії, що регулюються приватним правом. У зв'язку з цим, як впливає з наведених міркувань, судовий захист громадянина у випадку адміністративних спорів, які слід розуміти як приватноправові, має бути можливим, принаймні, якщо ми все ще не перебуваємо (або вже знову не перебуваємо) в «деспотичній» державі [14, s. 15].

Дискусія про форми та обсяг системи адміністративної юстиції мала не лише науковий, а й актуальний політичний вимір, який за часів суворої книжкової цензури у Німеччині мав стриманий характер. На ці дебати вплинуло піднесення дедалі впевненішої у собі ліберальної буржуазії, яка також почала чіткіше артикулювати свої політичні та економічні інтереси. Адже в багатьох випадках кращий захист адміністративного права міг означати й ефективніший захист від втручання держави в права власності.

Не лише внутрішньоправовий, а й передовсім політичний вимір питання про обсяг і межі основних прав і свобод особистості стосовно можливого втручання держави дістав відображення у подальших дебатах німецьких консервативних і ліберальних правознавців з початку другої половини XIX століття, особливо після революції 1848–1849 рр. На особливу увагу тут знову заслуговують думки двох типових «політичних професорів» того часу, які не лише активно працювали в університеті, а й були депутатами різних державних парламентів, відтак подолавши розрив між академічною наукою та політикою у власній особі – Фрідріх Юліус Шталь та Роберт фон Моль. Обидва змогли набагато вільніше висловлюватися після скасування суворої цензури, що існувала в Німеччині до 1848 року, ніж їхні колеги за часів Реставрації та Доберезневого періоду.

Серед консерваторів Шталь був одним із перших, хто не лише відкрито підхопив ідею верховенства права, а й розглянув її у контексті питання про необхідне обмеження державної влади. Вже маючи на увазі свободу совісті, він заявив у лекції, прочитаній в Берліні в 1850–1851 рр., що «скрізь повинна бути встановлена межа, до якої влада держави закликає» [15, s. 103]. Від цих тверджень було недалеко до відомого визначення верховенства права, яке можна знайти в основній праці Штала «Філософія права»: держава повинна «точно визначити та непорушно закріпити шляхи та межі своєї ефективності, а також вільної сфери своїх громадян у спосіб закону і не повинна реалізовувати моральні ідеї з боку держави... далі, ніж це належить до сфери права, тобто лише до необхідних меж» [16, s. 137]. На основі цього нового визначення конституційної держави, можливо, саме тому, що воно виходило з консервативної доктрини держави (яка домінувала протягом кількох років після 1850 року), стало можливим відновити дебати про захист прав громадянина від адміністративного втручання.

Із ліберального боку вже в 1830-х роках вперше порушив питання правового захисту від адміністративних актів Роберт фон Моль – один із провідних правознавців свого часу. Моль підкреслював, що «адміністрація конституційної держави» може діяти тільки й виключно в рамках усіх наявних законів, а також спеціальних офіційних інструкцій, і що, з іншого боку, кожен «підданий», якому було завдано шкоди «невиправданим втручанням або неправильно бездіяльністю адміністрації... має право вимагати компенсації» [17, s. 246].

У німецькій політичній і правовій думці другої половини XIX століття існувало чітке усвідомлення важливості цього питання, яке, мабуть, найбільш чітко було сформульовано й отримало відповідь у трактаті, опублікованому в 1864 році ліберальним кассельським юристом Отто Бером під лаконічною назвою «Верховенство права». Виступаючи проти Штала, Бер наполегливо підкреслював, що «право має бути не питанням милості для князя, а інтелектуальною силою, що стоїть над усім державним організмом», що тому «навіть у сфері публічного права незалежне та автономне здійснення правосуддя має бути визнане як вимога справедливості» [18, s. 77]. Це також стосувалося адміністративних спорів. Адже якщо рішення адміністративних органів щодо публічних прав не можна

вважати судовими рішеннями і якщо водночас не хочеться «дुरुвати таке судове рішення звичайним судам», то, зрештою, «залишається тільки одне, якщо ми хочемо, щоб правосуддя у сфері публічного права здійснювалося інакше: створити суди публічного права» [18, s. 70].

Після інституціоналізації адміністративної юстиції у німецьких землях із часів заснування Німецького Рейху дебати змістилися з колишньої нормативно-політичної в описово-аналітичну площину. Це можна побачити, наприклад, у заувагах Георга Еллінека, який у своїй «Загальній теорії держави» [Allgemeine Staatslehre] аналізує сучасну державу в рамках її трьох центральних матеріальних функцій і розглядає її на перетині законодавства, юстиції та управління [19, s. 606]. Він доходить висновку про дедалі більшу диференціацію державних та адміністративних функцій і водночас зростаючу юридизацію, яка у сфері адміністративних конфліктів постає як суперечка між адміністрацією та юстицією.

Ріхард Тома поєднав описові та нормативні міркування у своїх роздумах 1909 року про зв'язок між «ідеєю верховенства права та адміністративною юриспруденцією». Він закликав, серед іншого, до подальшого «розширення адміністративного законодавства також у сенсі точного розмежування між верховенством і свободою... також на службі непорушного захисту цього розмежування», оскільки це саме «цілі розвитку, який ми спеціально називаємо верховенством права і в якому ми все ще перебуваємо сьогодні» [20, s. 12].

У німецькомовному світі близько 1900 року прихильники та критики адміністративної юстиції вже не сперечалися, а зосередилися на її функціях, обсязі та сфері дії, а також на її значенні для подальшого розвитку сучасної правової держави. Однак положення континентального адміністративного права – тобто не лише німецького адміністративного права, а й французького *droit administratif* – було піддано критиці англосаксонськими вченими-юристами, такими, як провідний британський юрист-конституціоналіст Альберт Венн Дайсі. У главі XII «Верховенство права порівняно з адміністративним правом» пізніших видань свого «Вступу до вивчення конституційного права» намагався довести перевагу британської традиції верховенства права над континентальною концепцією права, даючи зрозуміти, що головна відмін-

ність між ними полягає у правовому захисті не підданих чи громадян, а державних службовців [21, s. 328]. На його думку, перебільшений обов'язок держави захищати своїх державних службовців (тобто і тих, хто діє неправильно) є основним недоліком континентального адміністративного права. Для нього центральна проблема адміністративного права полягає в його надмірній близькості до держави. Саме в тому, що британський державний службовець має відповідати за свої помилки не перед спеціальним адміністративним судом, а перед судом загальної юрисдикції, Дайсі вбачає вирішальний свободозахисний елемент загального права. «Наше жорстке верховенство права має величезні і беззаперечні переваги», – робить він висновок зі своїх порівняльно-правових спостережень і додає: «Таким чином, індивідуальна свобода в Англії ретельніше захищена від утисків з боку уряду, ніж у будь-якій іншій європейській країні» [21, s. 394].

Стислий виклад німецького адміністративного права, опублікований Герхардом Аншютцем незадовго до Першої світової війни, сприймається майже як пряма відповідь на критичні тези Дайсі [22, s. 372]. Аншютц коротко і точно визначає адміністрацію як чинну державну владу, за допомогою якої державна адміністрація виконує свою власну волю, а не волю законодавчої влади. Звичайно, всі адміністративні дії завжди повинні бути обмеженими законом, а це означає, що адміністрація має лише ті повноваження втручатися у свободу і власність приватних осіб стосовно суб'єктів, які їй надані законом. Тому адміністрація може, якщо вона хоче обмежити свободу третіх осіб для досягнення своїх цілей, скористатися їхньою працею, їхнім майном, їхньою терпимістю тільки *intra legem* (в рамках закону). Таким чином, Герхард Аншютц визначає правовий захист через адміністративну юстицію в сучасній німецькій конституційній державі як юридично врегульоване посередництво між індивідуальними та спільними інтересами, тобто як збалансування вимог і прав окремого громадянина, з одного боку, та держави – з іншого. Адміністративна юстиція визначається ним як діяльність адміністрації з вирішення спорів, що здійснюється спеціальними адміністративними органами, які не належать до системи судової влади, але створені на зразок звичайних судів (адміністративні суди) в порядку, аналогічному до порядку звичайних судів (провадження в адміністративних спорах). Тож німецька система прямо не перед-

бачає підпорядкування адміністрації судовому контролю судової влади, а скоріше створення подібних до судових засобів правового захисту в рамках самої адміністративної організації, що забезпечує стійкий компроміс, а саме у створенні «засобів, які значною мірою враховують індивідуальний інтерес не перевищувати адміністративні повноваження, не завдаючи при цьому шкоди загальному інтересу у виконанні адміністративних обов'язків». Саме в цьому він вбачає «суть та ідею адміністративної юстиції» [22, s. 383].

Аншютц відкидає вимогу британського «верховенства права» та його вимогу щодо юрисдикції загальних судів, тобто судової влади для всіх юридично значущих адміністративних спорів (хоча і без прямого посилання на критику Дайсі), наводячи три основні аргументи: по-перше, слід побоюватися, що судді, які здебільшого займаються питаннями приватного права та кримінального права, не в змозі повністю опанувати дуже особливу і складну сферу адміністративного права та адміністративної практики; по-друге, не завжди можна припустити, що судді володіють необхідним для адміністративного судочинства досвідом; по-третє, правовий контроль над адміністрацією з боку судової влади паралізував би незалежність адміністрації, яка необхідна їй для ефективного виконання своїх завдань [22, s. 391].

У 1928 році, після потрясінь Першої світової війни, Карл Шмітт загострив увагу на протистоянні між державними та індивідуальними інтересами у своїй «Конституційній теорії»: «Згідно з сучасним поглядом», стверджує він, – достатньо, щоб спеціальні суди з незалежними суддями були організовані як адміністративні суди для сфери адміністративного права, що приймають рішення в рамках судових процедур». Такий підхід відповідає більш-менш «досконалим ідеалам буржуазної конституційної держави», найвищим проявом якого є «загальна судова формалізація всього державного життя». Шмітт заперечує, що така процедура можлива лише в рамках дії фіксованих загальних норм. Якщо ж таких стандартів не існує (наприклад, через особливу складність певних адміністративних спорів), то в кращому випадку йдеться про «процедуру медіації», практичний успіх якої залежатиме від авторитету та наданих повноважень медіатора. Тоді, однак, це вже не справжнє посередництво, а більш-менш дешеве політичне рішення, оскільки суддя як такий ніколи не може мати жодної влади або повноважень, незалежних

від чинності закону. «Обмеження будь-якої судової формальності» пояснюється лише тим, що держава є не просто «судовою організацією» і не є «нейтральним арбітром або примирителем», а тим, «що вона приймає політичне рішення» [23, s. 133].

Після Другої світової війни зовсім по-іншому сформулював проблему Герберт Крюгер у «Загальній теорії держави» [Allgemeine Staatslehre]. Відійшовши від традиції, започаткованої Гнейстом у Німеччині, він визнає дійсний сенс адміністративної юстиції не в «збереженні об'єктивного права для адміністрації», а в «захисті суб'єктивних прав від адміністрації» [24, s. 337]. Однак межі адміністративної юстиції повинні бути встановлені саме стосовно певних конкретних політичних ситуацій, хоча б тому, що сучасна держава не повинна «рецидивувати середньовічну правову державу». В цьому Крюгер вбачає головне завдання сучасної конституційної юстиції, завдання якої також полягає в тому, щоб «принаймні в надзвичайному випадку виступати за формування права проти набутих прав», щоб, наприклад, знову ж таки з політичною метою, «допомогти вищим поглядам досягти мети, але при цьому уникати «оголошення законів недійсними, які є абсолютно необхідними для подолання катастрофи» [24, s. 116]. Шмітт і Крюгер аргументують у ситуації після світової війни, програної їхніми країнами, відкрито політично, а історичний оптимізм Томи чи Аншютца для них ані зрозумілі, ані прийнятні.

Контроверсійну думку щодо функції верховенства права та адміністративної юстиції, тобто зв'язку між політикою, правовою системою та економікою, висловив економіст Фрідріх Август Гаєк у книзі «Шлях до кріпацтва», опублікованій у 1945 році: Будь-який тип (тоталітарної) планової економіки характеризується «зростаючою сваволею і незахищеністю права та відправлення правосуддя», які «за цих обставин вимушені стати простим інструментом політики». Найбільш виразною і послідовною контрмоделлю цьому є «верховенство права», яке Гаєк (десятиліттями викладав і працював у Великій Британії та США) розуміє цілком у сенсі англосаксонського принципу «верховенства закону»: «Верховенство права в сенсі верховенства формальної правової норми, яка не знає правових привілеїв для певних осіб, обраних урядом, забезпечує лише ту рівність перед законом, яка є протилежністю свавілля». Але це зовсім не означає, «що кожній людині надаються абсолют-

но однакові можливості», адже зараз, продовжує Гаєк, «незаперечним є той факт, що принцип верховенства права породжує економічну нерівність» [25, s. 108].

Саме це є відправною точкою для аналізу та критики повоєнної неоліберальної економіко-політичної підходу (у формуванні якого Гаєк відіграв вирішальну роль), розробленого філософом Мішелем Фуко у його лекціях з «Історії державності», прочитаних у Колеж де Франс у 1978–1979 рр. Згідно з поглядами та визначеннями Фуко сучасна конституційна держава – це держава, «в якій існує правова система, тобто закони, а також юрисдикційні інстанції, які арбітрують відносини між приватними особами, з одного боку, та державною владою, з іншого. Це просто проблема адміністративних судів», тоді як англосаксонська версія верховенства права, своєю чергою, забезпечує захист громадянина через можливість звернення до звичайних судових інстанцій. Саме на цих особливих положеннях верховенства права ґрунтуються спроби лібералів після 1945 року – згідно з центральною тезою Фуко – фундаментально «оновити капіталізм», що як такий має полягати насамперед «у впровадженні загальних принципів верховенства права в господарське законодавство» [26, s. 121]. За Гаєком, якого тут інтерпретує Фуко, це «верховенство права», що розуміється в сенсі суто «формального економічного законодавства», є не чим іншим, як простою «протилежністю плану», оскільки воно лише встановлює певні правила, яких повинні дотримуватися всі громадяни, всі учасники економічного життя. Однак ця «концепція верховенства права в економічному порядку» має своєю передумовою, що «держава повинна бути сліпою до економічних процесів». Іншими словами, як для держави, так і для приватних осіб економіка має бути не більше і не менше, ніж «грою: набором регульованих видів діяльності... для якої, однак, правила не є рішеннями, прийнятими кимось за інших» [26, s. 243]. Це означає, згідно з квінтесенцією критичних роздумів Фуко, що впливають із тез Гаєка: «Економіка – це гра, а інститут права, який формує рамки економіки, слід сприймати як правила гри. Верховенство права і верховенство закону визначають дії уряду як органу, що встановлює правила економічної гри, єдиними... реальними гравцями якої мають бути фізичні особи або, скажімо, підприємства». У цьому сенсі неолібералізм, який таким чином сприймає і приймає ідею

верховенства права, встановлює «економічно-інституційний, економічно-судовий капіталізм» [26, s. 243]. Наприкінці 1970-х років Фуко залишив своїм слухачам право робити висновки (також політичні) з цих вільно висловлених роздумів.

Можна визначити дві інтелектуально-історичні провідні позиції щодо суперечок про «верховенство права» між Дайсі та Аншютцем перед Першою світовою війною та між Гаєком і Фуко після Другої світової війни. По-перше, конфлікт між «верховенством права» в сенсі балансу між вимогами громадськості та індивідуума в адміністративних спорах (Аншютц) та ідеєю «верховенства закону», яка вбачає в повністю незалежній від держави судовій владі єдину гарантію реального правового захисту індивіда від претензій держави та адміністрації (Дайсі). По-друге, суперечки навколо політичної концепції свободи, в якій «верховенство права» розглядається, з одного боку, насамперед як юридично забезпечена формальна система правил для вільних від держави економічних дій (Гаєк), і в якій, з іншого боку, саме таке розуміння верховенства права, що описується як «неоліберальне», критично інтерпретується як спроба закласти підвалини нового «правового капіталізму» з метою запобігти (нібито чи насправді) соціально справедливому вирівнюванню відмінностей у доходах і багатстві (Фуко).

Однак стрижневий момент обох суперечок можна знайти у відповідному розумінні держави опонентами, що зачіпає центральний аспект сучасного верховенства права в цілому. Чи означає надмірна державність, тобто надмірний вплив держави на юридичні рішення, особливо у сфері адміністративних спорів, потенційну загрозу законним інтересам кожної людини? Або, з іншого боку, чи не призводить порядок, який характеризується занадто малим впливом держави на певні правові процедури, до ущемлення законних інтересів «широкої громадськості»? Як співвіднести і юридично захистити «загальні», «державні» та «індивідуальні» інтереси? Чи є обмеження свободи економічної діяльності загрозою політичній свободі? Чи не призведе це до тоталітаризму? Чи «легітимні» втручання в хід економічного процесу, а отже, зрештою, і в систему власності, створюють «справедливі» економічні умови і таким чином уможливають рівний доступ усіх громадян до переваг реальної політичної свободи? Ці питання набувають особливої актуальності у сучасній Українській державі, яка не

лише реформує свою судову, зокрема адміністративну систему, а й мусить це провадити в умовах воєнного стану внаслідок збройної агресії Росії проти України. Тож актуальна історична і політична ситуація знову потребує прийняття адекватних рішень.

1. Quaritsch H. Staat und Souveränität. Bd. 1. Frankfurt a.M.: Athenäum-Verlag, 1970. 586 s. 2. Locke J. Two Treatises of Government, 1690. Цит за вид. London: Dent, 1984. 403 p. 3. Hume D. Essays Moral, Political and Literary. Hrsg. v. T. H. Green, T.H. Grosse. London: Longmans, 1882. Bd. 1. 503 p. 4. Blackstone W. Commentaries on the Laws of England. A Facsimile of the First Edition of 1765–1769. Bd. 1. Chicago: Univ. of Chicago Press, 1979. 436 p. 5. Secondat Ch.L., Montesquieu. Œuvres complètes. Hrsg. v. R. Caillois. Bd. 2. Paris: Gallimard, 1951. 1809 p. 6. Kant I. Gesammelte Schriften. Bd. 8. Berlin: Reimer, 1968. 531 S. 7. Svarez C. G. Vorträge über Recht und Staat. Hrsg. v. H. Conrad, G. Kleinheyer. Köln: Verlag für Sozialwissenschaften, 1960. 672 s. 8. Humboldt W. v. Gesammelte Schriften. Bd. 1. Hrsg. v. A. Leitzmann. Berlin: Behr, 1903. 438 s. 9. Schmoller G. v. Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte. Berlin: Tägliche Rundschau, 1921. 236 s. 10. Müller A. Die Elemente der Staatskunst. Bd. 1. Wien, 1922. 606 S. 11. Gönner N. Th. Handbuch des deutschen gemeinen Prozesses, Bd. 2. Erlangen: Palm, 1804. 552 s. 12. Welcker K. Th. Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe. Gießen: Heyer, 1813. 590 s. 13. Klüber J. L. Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt a.M.: Andreä, 1845. S. 470. 14. Weiler von G. Ueber Verwaltung und Justiz und über die Gränzlinie zwischen beiden, Mannheim: Schwan, 1826. 70 s. 15. Stahl F. J. Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche. Berlin: Hertz, 1863. 393 s. 16. Stahl F. J. Die Philosophie des Rechts. Bd. 2/2. Heidelberg: Mohr, 1856. 590 s. 17. Mohl R. v. Encyclopädie der Staatswissenschaften. Tübingen: Laupp, 1872. 775 s. 18. Bähr O. Der Rechtsstaat. Kassel: Wigand, 1864. 194 s. 19. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. Berlin: Häring, 1914. 837 s. 20. Thoma R. Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft. In: Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte. Hrsg. v. H. Dreier. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. S. 1–28. 21. Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan, 1822. 535 p. 22. Anschütz G. Justiz und Verwaltung. In: R. Stammeler (Hrsg.). Systematische Rechtswissenschaft. Leipzig: Teubner, 1913. S. 372–382. 23. Schmitt C. Verfassungslehre. München: Duncker, 1928. 404 s. 24. Krüger H. Allgemeine Staatslehre. Stuttgart: Kohlhammer, 1964. 1028 s. 25. Hayek F. A. Der Weg zur Knechtschaft. Erlenbach: Rentsch, 1945. 304 s. 26. Foucault M. Geschichte der Gouvernementalität. Bd. 2. Hrsg. v. M. Sennelart. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 2004. 517 s.

Paslavska Natalya. Theoretical-philosophical and historical-legal prerequisites of the formation of the administrative judiciary in Germany

The article is devoted to the development of administrative proceedings in Europe and Germany. Two leading intellectual-historical positions can be

identified regarding the “rule of law” controversy, between Dicey and Anschutz before the First World War and between Hayek and Foucault after the Second World War. First, the conflict between the “rule of law” in the sense of the balance between the demands of the public and the individual in administrative disputes (Anschütz) and the idea of the “rule of law”, which sees in a judicial power completely independent of the state the only guarantee of real legal protection of the individual against the claims of the state and administration (Dicey). Secondly, the controversy surrounding the political concept of freedom, in which the “rule of law” is considered, on the one hand, primarily as a legally secured formal system of rules for economic actions free from the state (Hayek), and in which, on the other hand, precisely this understanding the rule of law, described as “neoliberal”, is critically interpreted as an attempt to lay the foundations of a new “legal capitalism” in order to prevent (allegedly or in fact) a socially just equalization of differences in income and wealth (Foucault).

Like many other legal and political institutions, modern administrative justice has a long history, which can be recorded not only from the point of view of the history of political institutions or in a narrow legal sense, but also at the level of intellectual history. In this sense, the development of administrative law institutions from the second half of the 19th century is prepared and accompanied by a discussion on the history of ideas and science, which can be considered as a parallel process to the formation of a modern constitutional state of the Western model. After all, it covers a problem that is essentially central to modern political existence: the question of the scope and, first of all, the limits of state power in relation to the rights of an individual citizen, and therefore, the question of institutional prerequisites and guarantees of political freedom in a legal and constitutional state. 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.

After the protection of subjects was guaranteed by state institutions to the extent possible at that time, the question arose about the limits of the state’s intervention in the private life of a person, not only in the military and judicial spheres, but also within the framework of usual state-administrative activities. If we take into account that the main purpose of the state is to guarantee protection and security, then can the limitation of state power as such be effective at all? And if so, how far should this limitation go, within what framework and in what way it should and can be legally established or institutionalized without threatening the main goal of the state? These questions have been intensively pondered since the end of the 17th century, and these reflections of several generations of philosophers, theorists of the state and law belong to the intellectual and historical prerequisites of modern administrative justice

Key words: administrative justice, Germany, administrative justice, administrative court, public administration, history of administrative justice.

УДК 349.41

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-57

А. О. БУТЕНКО

АДМІНІСТРАТИВНА І ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В ЇХ СПІВВІДНОШЕННІ ТА ДЕЯКІ КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

Аналізуються теоретичні положення щодо адміністративної та дисциплінарної відповідальності як видів юридичної відповідальності, визначення їх суттєвих ознак і відмінностей. Аналіз спрямований на вдосконалення їх правового регулювання в Україні.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона, об'єктивна сторона, вина, правопорушення, проступок.

Butenko Artem. Administrative and disciplinary responsibility in their relations and some criteria for demarcation

Another attempt was made to analyse the theoretical provisions regarding administrative and disciplinary responsibility as types of legal responsibility, to determine their essential features and differences. This analysis is aimed at improving their legal regulation in Ukraine.

Key words: administrative responsibility, disciplinary responsibility, subject, object, subjective side, objective side, guilty, offense, misdeed.

При визначенні адміністративної відповідальності, її особливостей важливо зрозуміти співвідношення та критерії розмежування з іншими видами відповідальності. Необхідність даного дослідження відповідає насамперед потребам практики. Суттєва особливість адміністративної відповідальності полягає у прагматичності її теоретичних концепцій, основна спрямованість яких окреслена проблематикою Кодексу України про адміністративні правопорушення [1, с. 10].

В Україні існують різні види юридичної відповідальності. Традиційними, крім адміністративної, є дисциплінарна, кримінальна цивільно-правова. Вчені-адміністративісти завжди ставили питан-

© БУТЕНКО Артем Олександрович – аспірант кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін Київського університету інтелектуальної власності та права Одеського національного університету «Одеська юридична академія»

ня щодо її встановлення та критеріїв розмежування від інших видів юридичної відповідальності, таких, наприклад, як конституційна, еколого-правова, земельно-правова [2].

Слід зазначити, що механізм держави призначений до виявлення, розгляду і вирішення справ про протиправні діяння тільки із загальноприйнятих видів юридичної відповідальності, якими є кримінальна, адміністративна, дисциплінарна і цивільно-правова. Порівняння та визначення критеріїв розмежування цих видів відповідальності допоможе більш точно виявити та дослідити особливості адміністративної відповідальності.

Однією з ознак у характеристиці дисциплінарної відповідальності є та, що між адміністративною і дисциплінарною відповідальністю багато спільного, у зв'язку з чим вони є інститутами адміністративного права.

Водночас ці види юридичної відповідальності відрізняються. При цьому в основу розмежування адміністративної відповідальності та дисциплінарної можна покласти ті ж критерії, що й при її розмежуванні з іншими видами відповідальності.

Особливості різних видів юридичної відповідальності визначаються специфікою відповідних відносин, що врегульовані нормами окремих галузей права, і своєрідністю методів їхнього регулювання. При цьому слід зазначити, що відмінність відносин, у сфері яких виникає адміністративна і дисциплінарна відповідальність, обумовлює: а) специфіку їх підстав; б) суспільну небезпеку; в) мету застосування; г) об'єкти протиправного посягання; д) об'єктивну сторону; є) суб'єктів відповідальності; ж) суб'єктивну сторону; з) процедури притягнення до відповідальності та застосування санкцій.

Дану позицію підтверджує Л.В. Коваль. Він зазначає, що при подібному підході «вбачаються дві сторони: юридико-фактична (протиправна поведінка, проступок) та нормативна (наявність норми адміністративного права, що передбачає відповідальність за таку поведінку)» [3, с. 106].

Розбіжності нормативних підстав обумовлені відмінностями в законодавстві, яким вони регламентуються. Адміністративні проступки визначені в нормах адміністративного права, де, крім загального поняття, дається опис складів конкретних правопорушень. Дисциплінарні ж проступки прямо чи опосередкова-

но визначені в нормах адміністративного, трудового, аграрного (земельного) права, інших галузей права та інститутах права. На відміну від адміністративного права дисциплінарне законодавство не дає визначення дисциплінарного проступку, не містить конкретних його складів. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності полягає в порушенні встановлених службових обов'язків, трудової дисципліни і правил внутрішнього трудового розпорядку особами, що знаходяться на державній службі в підприємствах, організаціях і установах або на роботі в громадських та інших організаціях. Для виникнення дисциплінарної відповідальності необхідна наявність трудових правовідносин та відносин службового підпорядкування.

Розглядаючи суспільну небезпеку як ознаку правопорушення, вчені-правознавці звертають увагу на те, що адміністративні й дисциплінарні проступки є незлочинними правопорушеннями і, як правило, не є суспільно небезпечними. Розслідування по них, застосування санкцій за їх скоєння здійснюється в процесі управлінської діяльності [4].

Водночас у соціальному аспекті будь-яке правопорушення, в тому числі адміністративне, тягне за собою шкоду, яка негативно впливає на суспільні відносини, у зв'язку з чим його необхідно ознакою є суспільна небезпека. Цієї точки зору дотримуються як у загальнотеоретичних працях, так і в дослідженнях учених-адміністративістів [5,6].

На нашу думку, слід погодитися з цією точкою зору, оскільки будь-які правопорушення посягають на суспільні відносини, що охороняються нормами права, а тому є суспільно небезпечними. Так, у сфері діяльності органів публічного управління суспільна небезпека адміністративних проступків полягає в порушенні дисципліни, встановленої в суспільстві та державі, в посяганні на суспільні відносини щодо функцій держави, що охороняються правом.

Суспільна небезпека дисциплінарних проступків виявляється у їх посяганні на суспільні відносини. Адже порушення дисципліни в подальшому призводить чи може призвести до значних економічних, фізичних та моральних втрат.

Суспільна небезпека адміністративних правопорушень передбачає, в свою чергу, необхідність закріплення їх нормами права. А тому юридичним виразом небезпеки правопорушення для

суспільства є його протиправність, тобто воно порушує встановлені державою відповідні правила поведінки [6, с. 31]. Зазначене характерно і для дисциплінарної відповідальності. Проте протиправність дисциплінарного проступку, на відміну від адміністративного, як правило, не має конкретного характеру, вираженого в чітко сформульованих юридичних складах, а має абстрактний прояв. Вважається, що це є значним недоліком дисциплінарного законодавства, оскільки дозволяє органу (посадовій особі), який накладає стягнення, у низці випадків самому вирішувати питання щодо протиправності того чи іншого діяння, що на практиці може призвести до обмеження прав підлеглих осіб.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності й застосовується з метою покарання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та виховання поваги та додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Застосування дисциплінарної відповідальності спрямовано на забезпечення дисципліни на підприємстві, в установі чи організації в межах службового підпорядкування та покарання винної особи за скоєний дисциплінарний проступок.

Необхідно відзначити, що караність знаходить свій безпосередній прояв у застосуванні відповідних стягнень, визначених у законодавстві України, у притягненні винної особи до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності.

Необхідно зазначити, що об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, що виникають і розвиваються як у сфері зовнішнього управління, що не пов'язане з виробничою, службовою, навчальною та іншою діяльністю винного, так і у сфері внутрішнього управління, наприклад, порушення правил протипожежної безпеки, санітарно-епідемічних правил тощо. Тому, враховуючи «зовнішній» характер скоєння цього правопорушення, адміністративна відповідальність, на відміну від дисциплінарної, настає перед органами та посадовими особами, яким винний по службі не підлеглий.

Об'єктом дисциплінарного проступку є трудові, службові правовідносини, на які посягає правопорушник, оскільки скоєння дисциплінарного проступку характеризується невиконанням трудових

обов'язків працівниками, що перебувають у трудових відносинах з адміністрацією конкретного підприємства, організації чи установи. Тому дисциплінарна відповідальність, як правило, обмежується межами внутрішньоуправлінських, трудових відносин.

В. В. Зуй підкреслює, що дисциплінарні правопорушення здебільшого пов'язані зі службовими, трудовими обов'язками винної особи. Проте не завжди ця умова є необхідною для віднесення проступку до дисциплінарних. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені при виконанні ними службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам) [7, с. 161–162].

Ознаки об'єктивної сторони адміністративного та дисциплінарного проступків у цілому співпадають. Водночас слід відзначити їх відмінність за характером та ступенем суспільної небезпеки. Крім того, всі правопорушення, за які передбачена адміністративна відповідальність, знайшли закріплення у конкретних складах, які визначені в адміністративному законодавстві.

Склади дисциплінарних проступків, у тому числі об'єктивна сторона, як правило, в дисциплінарному законодавстві не відображені, за деякими винятками, такими, наприклад, як прогул. У зв'язку з цим вважається за доцільне розробити та прийняти Дисциплінарний кодекс України, який включав би загальні засади притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, порядок застосування дисциплінарних стягнень, конкретні склади дисциплінарних проступків, правовий статус органів та посадових осіб, що накладають дисциплінарні стягнення тощо.

Суб'єктом адміністративної відповідальності є фізична осудна, дієздатна особа та юридична особа. Кодекс України про адміністративні правопорушення також визначає «спеціальних» суб'єктів, тобто тих, щодо яких накладення адміністративних стягнень передбачені відповідні особливості, а саме: неповнолітні, посадові особи, власники (співвласники) транспортних засобів, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, іноземці та особи без громадянства.

Суб'єктом дисциплінарної відповідальності є дієздатний працівник, правовий статус якого залежить від посади, що він займає, а тому єдиного вікового критерію для визнання особи суб'єктом

дисциплінарної відповідальності не існує. При цьому до них можна віднести як рядових працівників, так і посадових осіб.

Крім того, законом визначені спеціальні суб'єкти, які притягаються до дисциплінарної відповідальності на підставі законодавчих актів, дисциплінарних статутів.

Характеризуючи суб'єктів адміністративних та дисциплінарних правопорушень, слід мати на увазі, що при дисциплінарній відповідальності існує службова підпорядкованість між особою, яка притягається до цього виду відповідальності, і особою, котра застосовує заходи дисциплінарної відповідальності. Тобто суб'єктом дисциплінарного проступку є член трудового колективу, а суб'єктом контролю та примусу – власник або уповноважений ним орган.

Складовими суб'єктивної сторони проступку є вина, мотив, мета та наслідки. Вина – це основна ознака суб'єктивної сторони, яка характеризує відношення особи до скоєного нею протиправного діяння, а сам факт порушення правових приписів зазвичай свідчить про винність правопорушника [8]. При цьому вина як ознака будь-якого правопорушення виявляється у формі умислу (прямого чи непрямого) або необережності (самовпевненість чи недбалість).

До суб'єктивної сторони зазначених правопорушень також можуть включатися мотив і мета правопорушення, які в основному не впливають на ступінь покарання.

У цілому адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної найменуваннями самих стягнень, їх характером, ступенем тяжкості. Крім обов'язкових ознак, що включені законодавцем до визначення адміністративного правопорушення, його можуть характеризувати інші ознаки та обставини. Так, обставинами, що виключають адміністративну відповідальність, є скоєння проступку особою, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності (ст. 17 КУпАП).

При цьому слід мати на увазі, що на ступінь вини можуть впливати обставини, які пом'якшують чи обтяжують відповідальність за скоєний проступок (ст. 34, 35 КУпАП).

На відміну від адміністративного законодавства у дисциплінарному зазначені обставини не визначені, що, на нашу думку, негативно позначається на ефективності та об'єктивності встановлен-

ня вини правопорушника, а також застосуванні дисциплінарної відповідальності.

Правові наслідки застосування дисциплінарної та адміністративної відповідальності також різні. Так, притягнення особи до дисциплінарної відповідальності створює їй негативну трудову характеристику. В деяких випадках, передбачених нормами права, накладення дисциплінарного стягнення перешкоджає службовому просуванню особи, підвищенню її за посадою. Серйозним правовим обмеженням особи, яка скоїла дисциплінарний проступок, є її звільнення із займаної посади.

Процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення вирізняються серед інших проваджень за низкою критеріїв. До них належать особливості органів, які здійснюють провадження, специфіка актів, якими оформлюється процесуальна діяльність, процедури їх оформлення, його швидкість та економічність. Процесуальна діяльність здійснюється послідовно і має відповідні стадії, які чітко регламентовані в адміністративному законодавстві, а саме: порушення справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи й винесення щодо неї постанови; оскарження й опротестування постанови; виконання винесеної постанови [9].

Водночас дисциплінарне провадження не формалізоване. Вибір санкції залишається за керівником. Крім того, на відміну від провадження у справах про адміністративні порушення, в дисциплінарному провадженні встановлення факту проступку здійснюється не на основі протоколів, а достатньо пояснення винної особи.

Таким чином, виходячи з порівняльного аналізу адміністративної та дисциплінарної відповідальності, можна зробити висновок, що особливості адміністративної відповідальності найбільш повно виявляються за допомогою її порівняння й розмежування з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема дисциплінарної, яка певною мірою наближена до адміністративного права.

Ринкова економіка та розбудова правової, демократичної держави змінили соціально-економічні відносини в Україні. Змінилися роль і значення соціальних і правових інститутів держави. Це, безумовно, стосується і адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Ускладнення суспільних відносин, виникнення нових стандартів управління в економіці, адміністративно-політичній та соціаль-

но-культурній сферах, підвищення активності громадян зумовлюють необхідність переосмислення зазначених видів відповідальності у їх співвідношенні та критеріях розмежування.

Значення проблематики адміністративної та дисциплінарної відповідальності підтверджується інтенсивним розвитком їх нормативно-правової бази в Україні.

Головний нормативно-правовий акт, який регулює застосування адміністративної відповідальності в Україні, – Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) протягом останніх десятиліть зазнав суттєвих змін. Кількість складів адміністративних правопорушень збільшилася. У Кодексі та інших нормативно-правових актах було закріплено цілу низку нових складів адміністративних правопорушень.

Висока соціальна значущість інституту адміністративної відповідальності для життєдіяльності суспільства зумовлює необхідність проведення досліджень щодо його подальшого вдосконалення. Тим більше, що розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної і дисциплінарної відповідальності не позбавлений низки проблем. Основні з них – збереження тенденції множинності нормативно-правових актів про адміністративну та дисциплінарну відповідальність. Наявність окремих підзаконних нормативно-правових актів про адміністративну та дисциплінарну відповідальність інколи суперечить Конституції України.

Для успішного вирішення зазначених проблем необхідно за нових соціально-економічних умов переосмислити поняття адміністративної відповідальності, її суттєві ознаки, визначити її роль та місце в системі юридичної відповідальності в державі. В даному контексті порівняльний аналіз адміністративної та дисциплінарної відповідальності є ефективним способом пошуку шляхів вирішення зазначених проблем.

1. Кузьменко О.В. Адміністративна відповідальність: Курс лекцій. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 568 с. 2. Колпаков В.А. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 733 с. 3. Коваль Л.В. Адміністративне право України. Київ: Основи, 1994. 154 с. 4. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с. 5. Горницький А.А. Державний кордон. Київ: Політвидав України, 1989. 191 с. 6. Жуковский А.Г. Адміністративна відповідальність

у сфері підприємницької діяльності. Питання теорії і практики. Харків: Одісей, 2000. 224 с. 7. Адміністративне право України / За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 527 с. 8. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навч. посіб. / МВС України. Київ, 1995. 78 с. 9. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2002. 288 с.

References

1. Kuzmenko O.V. Administratyvna vidpovidalnist: kurs leksiy. Kyiv: Yurinkom Inter, 2016.-568 p. 2. Kolpakov V.A. Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk. Kyiv: Yurinkom Inter, 1999. 733 p. 3. Koval L.V. Administratyvne pravo Ukrainy. Kyiv: Osnovy, 1994. 154 p. 4. Lukyanets D.M. Instytut administratyvnoi vidpovidalnosti: problemy rozvutky: monohrafiia. Kyiv.: Institute of State and Law named after V.M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine, 2001. 220 p. 5. Gornytsky A.A. Gosudarstvennaya distsiplina. Kyiv: Politizdat of Ukraine, 1989. 191 p. 6. Zhukovsky A.G. Administrativnaya otvetstvennost v sfere predprinimatelskikh otnosheniy. Voprosy teorii i praktiki. Kharkiv: Odyssey, 2000. 224 p. 7. Administratyvne pravo Ukrainy: pydruchnyk / ed. Yu.P. Brawl – Kharkiv: Pravo, 2001. 527 p. 8. Honcharuk S.T. Administratyvna vidpovidalnist za zakonodavstvom Ukrainy: navchalnyy posibnyk / Ministry of Internal Affairs of Ukraine UAVS. Kyiv, 1995. 78 p. 9. Bandurka O.M., Tyshchenko M.M. Administratyvnyy protses: pidruchnyk Kyiv: Litera LTD, 2002. 288 p.

Butenko Artem. Administrative and disciplinary responsibility in their relations and some criteria for demarcation

Another attempt was made to analyse the theoretical provisions regarding administrative and disciplinary responsibility as types of legal responsibility, to determine their essential features and differences. This analysis is aimed at improving their legal regulation in Ukraine.

The market economy and the development of a legal democratic state have changed socio-economic relations in Ukraine. The role and significance of social and legal institutions of the state have changed. This certainly applies to administrative and disciplinary responsibility.

The complication of social relations, the emergence of new standards of management in the economy, administrative-political and socio-cultural spheres, the increase in the activity of citizens make it necessary to rethink the specified types of responsibility in their relations and criteria for demarcation.

The importance of the issues of administrative and disciplinary responsibility is confirmed by the intensive development of their legal and regulatory framework in Ukraine.

The main regulatory legal act that regulates the application of administrative responsibility in Ukraine, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, has undergone significant changes over the past ten years. The number of

administrative offenses has increased. A number of new forms of administrative offenses were established in the Code and other legal acts.

During the specified period, the right to consider cases of administrative offenses and to impose administrative fines was additionally granted to state bodies and officials. The legislation of Ukraine also introduced changes regarding disciplinary responsibility.

The high social significance of the institution of administrative responsibility for the life of society makes it necessary to carry out research on its further improvement. Moreover, the development of regulatory and legal regulation of administrative and disciplinary responsibility is not deprived a number of problems. The main of them is the preservation of the tendency of the multiplicity of regulatory and legal acts on administrative and disciplinary responsibility. The existence of separate subordinate legal legislations on administrative and disciplinary responsibility sometimes contradicts the Constitution of Ukraine.

In order to successfully solve the mentioned problems, it is especially important to rethink the concept of administrative responsibility, its essential features, to define its role and place in the system of legal responsibility in the state under new socio-economic conditions. In this context, a comparative analysis of administrative and disciplinary responsibility is an effective way of finding ways to solve these problems.

Key words: administrative responsibility, disciplinary responsibility, subject, object, subjective side, objective side, guilty, offense, misdeed.

УДК 342.9

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-67

К. Х. ІМАНОВ

ВИДИ ШКОДИ, ЩО ЗАПОДІЮЄТЬСЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Висвітлюється специфіка відображення проблематики видів шкоди, яка може заподіюватися адміністративним правопорушенням відповідно до сучасного стану адміністративно-правового регулювання. Зауважено, що у КУпАП не закріплено цілісного правового інституту відшкодування шкоди, що завдана адміністративним правопорушенням, внаслідок чого ускладнюється встановлення усіх обставин справи про адміністративне правопорушення, виявлення видів шкоди, що може завдаватися адміністративним правопорушенням. Запропоновано класифікувати шкоду, що заподіюється адміністративним правопорушенням, за декількома критеріями.

Ключові слова: держава, суспільство, шкода, адміністративне правопорушення, склад адміністративного порушення, моральна шкода, майнова шкода, збитки, суспільна небезпечність.

Imanov Kianan. Types of damage caused by an administrative offence

The article highlights the specifics of displaying the problems of types of damage that can be caused by an administrative offence, in accordance with the current state of administrative and legal regulation. It was noted that the Code of Administrative Offenses does not enshrine a comprehensive legal institution of compensation for damage caused by an administrative offence and it is also difficult to fully establish all the circumstances of the case of an administrative offence, to identify the types of damage that can be caused by an administrative offence. Based on the work carried out, the author proposed to classify the damage caused by an administrative offence according to several criteria.

Key words: state, society, damage, administrative offence, composition of administrative offence, moral damage, property damage, damages, public danger.

Сучасний стан правового регулювання притягнення до адміністративної відповідальності вимагає невідкладного реформування, оновлення нормативно-правової бази, що регламентує дане

питання, перегляду концепції адміністративної відповідальності. У цьому контексті актуальним, проте і досі не вирішеним, залишається питання відшкодування шкоди, що завдана адміністративним правопорушенням. Нині відсутній ефективний правовий механізм відшкодування такої шкоди. Зокрема, більш вузькою проблемою є відсутність механізму, методики обчислення розміру завданої правопорушенням шкоди, її доведення.

Насамперед варто акцентувати увагу на тому, що правовий інститут відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, не сформований законодавчо. Відсутні чіткі норми, відповідно до яких було би визначено поняття «шкода, заподіяна внаслідок адміністративного правопорушення», а також відсутня визначеність щодо того, які саме види шкоди можуть бути заподіяні адміністративним правопорушенням та повинні в подальшому підлягати відшкодуванню.

Загальним питанням адміністративної відповідальності присвячені праці таких учених, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, О. В. Брусакова, А. О. Гуленко, О. В. Литвин, У. І. Ляхович, Р. М. Пилипів, Т. І. Сухоребра, А. М. Тимчишин та ін.

Проте на сьогодні в адміністративно-правовій доктрині відсутні концептуальні напрацювання щодо виокремлення видів шкоди, що може бути заподіяна адміністративним правопорушенням. Тому метою даної статті є виокремлення видів шкоди, що заподіюється адміністративним правопорушенням.

Здійснюючи дослідження, доцільно з'ясувати, як проблематика виокремлення видів шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується відповідно до законодавства. Стаття 40 КУпАП містить вказівку лише на обов'язковість відшкодування «майнової шкоди», заподіяної адміністративним правопорушенням, при цьому не даючи чіткого визначення, як її слід визначати. Положень щодо відшкодування інших видів шкоди, яка може бути завдана адміністративним правопорушенням, чи визначення таких видів шкоди, порядку визначення такого виду шкоди тощо КУпАП не містить.

Такий незадовільний стан правового регулювання зумовлює необхідність звернутися до того постулату, що інститут відшкодування шкоди, заподіяної порушенням, за своєю сутністю є міжгалузевим, поєднуючи в собі положення цивільного в більшій мірі,

господарського, екологічного, інформаційного, адміністративного, кримінального та інших галузей права.

У свою чергу, Д.Ф. Плачков, висвітлюючи специфіку відшкодування шкоди фізичній особі, яка потерпіла від злочину, зауважив, що «наявність шкоди є першою і обов'язковою умовою виникнення зобов'язань відшкодування шкоди» [1, с.11].

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [2]. Відтак, за законодавчим конструюванням дефініції, не відображено такої істотної правової ознаки адміністративного правопорушення, як завдання шкоди відповідним суспільним відносинам, на які воно посягає, а також конкретним суб'єктам правовідносин.

На противагу наведеному зауважуємо, що наслідком вчинення адміністративного правопорушення завжди є порушення суб'єктивних прав потерпілого. Потерпілим згідно зі ст. 269 КУпАП є «особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду» [2]. Т. О. Коломоець, аналізуючи поняття, ознаки адміністративного правопорушення, пропонує на основі існуючих рівнів узагальнених знань про адміністративний проступок, поряд із суспільною небезпекою розглядати і суспільну шкідливість від адміністративно-карних дій, які створюють загрозу або заподіюють шкоду об'єктам адміністративно-правової охорони [3, с. 281].

Загальнотеоретичне розуміння шкоди пояснюється «у формі зменшення або знищення майнової, немайнової чи іншої форми потерпілого» [4, с. 1000]. Великий тлумачний словник сучасної української мови до поняття шкоди відносить «збитки, витрати, неприємності тощо, що є наслідком яких-небудь дій, учинків» [5, с. 771]. Відтак, досліджуючи поняття адміністративного правопорушення, можна звернути увагу на наявність у його складі терміна «суспільна небезпека», що також можна тлумачити як «небезпечність», а отже «шкідливість» [6, с. 49].

Відтак завдання шкоди є невід'ємною частиною кожного адміністративного правопорушення. «Характер шкоди можна розрізня-

ти за об'єктом, розмірами та іншими ознаками правопорушення, яке завжди несе в собі соціальну шкоду» [6, с. 50].

Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення хаотично передбачено окремі загальні положення щодо необхідності відшкодування шкоди, що завдана адміністративним правопорушенням без їх підкріплення реальними процедурами такого відшкодування та цілісним механізмом, виділення видів шкоди, яка може заподіюватися адміністративним правопорушенням.

Зокрема, визначено: «Якщо у результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від розміру шкоди, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті» [2].

Добровільне відшкодування правопорушником шкоди, завданої адміністративним правопорушенням, відповідно до ст. 34 КУпАП є обставиною, пом'якшуючою відповідальність при вирішенні адміністративних справ. Тому «якщо майнова шкода буде відшкодована правопорушником до розгляду справи за його власною ініціативою, то органи (посадові особи), що розглядають дану справу, не вправі застосувати до правопорушника такий адміністративно-правовий захід, як покладення обов'язку відшкодувати заподіяну майнову шкоду згідно зі ст. 40 КУпАП» [2].

Тобто в адміністративно-правовій літературі майнова шкода розглядається не лише як знищення або пошкодження, а й як втрата і привласнення майна.

Як бачимо, у КУпАП не закріплено цілісного правового інституту відшкодування шкоди, що завдана адміністративним правопорушенням. Окрім того, самі склади адміністративних правопорушень не розмежовані на матеріальні та фактичні. Внаслідок цього також ускладнюється повне встановлення усіх обставин справи про адміністративне правопорушення, виявлення видів шкоди, що може завдаватися адміністративним правопорушенням.

Теоретично до такого адміністративного правопорушення, внаслідок якого зменшується обсяг майнових благ певного громадянина (організації, підприємства тощо), несе за собою майнові збитки, що виражаються у грошовій оцінці завданої майнової шкоди, належать, наприклад, правопорушення, передбачені ст. 51, 104, 110, 115, 132, 136 КУпАП [2] та інші правопорушення, що спричиняють майнові збитки громадянам і державі.

На відміну від майнової шкоди покладення обов'язку відшкодувати моральну шкоду взагалі не передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення. Моральна шкода, завдана в результаті вчинення адміністративного правопорушення, може бути відшкодована в порядку цивільного судочинства. За Цивільним кодексом України «моральна шкода полягає: 1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; 2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; 3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна; 4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи» [7].

Цивільним кодексом України закріплено єдину загальну норму щодо відшкодування моральної шкоди, котра застосовується у всіх випадках заподіяння такої шкоди. Так, відповідно до ст. 1167 ЦК України «моральна шкода, завдана фізичній або юридичній особі неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю, відшкодовується особою, яка її завдала, за наявності її вини» [7].

Водночас, на думку Л. П. Решетник, яка досліджувала відшкодування збитків, заподіяних порушенням екологічних прав людини, «збитки – це юридично значиме (що підлягає відшкодуванню) грошове відбиття обмеження майнових прав суб'єкта (шкоди). «Затрати» та «витрати» – терміни близькі (або тотожні) збиткам, оскільки виражені чи можуть бути об'єктивно виражені у грошовому еквіваленті. «Екологічні втрати», що виникають в межах допустимого нормального ризику, будучи наслідком правомірних дій, не є елементом збитків, що включаються у розмір відшкодування у випадку порушення екологічних прав громадян. Шкода довіллію і шкода, заподіяна життю, здоров'ю, майну людини порушенням

норм екологічного законодавства, – це дві взаємопов’язані й нерозривні категорії, які співвідносяться як частина і ціле – як первинна (заподіяна довкіллю) і вторинна (заподіяна людині через негативний стан довкілля)» [8, с.12].

Авторкою пропонується «диференціація шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян, за об’єктом посягання – на економічну (заподіяну майновим інтересам особи) та антропогенну (заподіяну здоров’ю людини); за сферою прояву – на майнову та моральну; за тим, чи проходить зменшення існуючого майнового блага чи майбутнього, яке б з’явилося, якби не порушення права, – на пряму дійсну шкоду та не отримані прибутки; за характером причинного зв’язку між дією чи подією та результатом у вигляді заподіяння шкоди – на пряму та непряму шкоду» [8, с.12].

Міркування вченої наштовхують на розуміння того, що шкода, яка завдається адміністративним правопорушенням (яке є ширшою категорією, аніж порушення екологічних прав, охоплюючи порушення прав людини у багатьох інших сферах, а також порушення загальносуспільного блага, стану захищеності правових відносин, порядку управління), не є простою у її структуруванні. За допомогою зазначених вище положень стає зрозумілішою багатаспектність та неоднозначність самого процесу виокремлення видів такої шкоди. Відтак, виділяючи види шкоди, що заподіяна адміністративним правопорушенням, за аналогією з пропозиціями Л. П. Решетнік, доцільно проводити класифікацію, застосовуючи декілька її критеріїв.

Отже, попри відсутність чіткого нормативного закріплення видів шкоди, яка може завдатися адміністративним правопорушенням, та повинна в подальшому відшкодовуватися потерпілому (потерпілим), адміністративним правопорушенням завдається шкода, яку необхідно класифікувати за:

1) за об’єктом спрямування: а) шкода, що завдається загальному охоронюваному правом інтересу, публічній цінності – шкода, що заподіюється довкіллю, культурній спадщині, авторитету органів державної влади, тваринам, внаслідок жорстокого з ними поводження тощо; б) конкретна шкода, що заподіюється конкретній особі (фізичній або юридичній) та може також розподілятися на: економічну (завдану майну особи), антропогенну (завдана здо-

ров'ю, моральному стану людини); репутаційну (завдана діловій репутації юридичної особи);

2) за класичним підходом, який відображає особливості зовнішнього прояву: а) майнова шкода; б) моральна шкода;

3) за характером причинно-наслідкових зв'язків: а) пряма безпосередня шкода (шкода, яка заподіюється безпосередньо у момент правопорушення діянням, яке відображає його об'єктивну сторону та спрямоване на конкретний предмет правопорушення, якому відповідно, і завдається шкода – наприклад, дрібне викрадення чужого майна); б) пряма відкладена шкода (шкода, що полягає у зменшенні майна, необхідності здійснити витрати на відновлення пошкоджень, завданих в результаті вчиненого порушення тощо, які є прямим наслідком вчиненого адміністративного правопорушення, проте вона юридично не є елементом складу такого правопорушення, водночас настає одразу після його вчинення – «самовільне користування надрами». Диспозиція статті 47 КУпАП не передбачає необхідності встановлення шкоди, що заподіюється, для констатації факту завершеного правопорушення. Проте у результаті самовільного користування надрами невідкладно та безумовно настає пряма шкода, що полягає у втратах їхніх корисних властивостей, неотримання державою прибутку від їх використання); в) опосередкована можлива шкода (шкода, що настає не у всіх випадках вчинення адміністративного правопорушення, проте з певною вірогідністю може настати за впливом певного часу після його вчинення як його наслідок – «засмічення лісів відходами». Правопорушення, передбачене статтею 73 КУпАП, також сконструйоване з фактичним складом. Його особливістю є те, що воно зумовлює настання прямої відкладеної шкоди (погіршення якості лісового фонду держави). Крім того, зазначене порушення може спричинити можливу опосередковану шкоду – моральні страждання конкретних фізичних осіб, які будуть прогулюватися відповідними лісами, порушення їхніх екологічних прав, майнову шкоду у вигляді винищення популяцій диких тварин, які проживають у лісах, погіршення стану здоров'я людей, які проживають поблизу забруднених лісів тощо. Також опосередкована можлива шкода може настати у разі доведення неповнолітнього до стану сп'яніння: після прямої відкладеної шкоди, що проявляється у пошкодженні стану здоров'я неповнолітнього, може також настати така опосе-

редкована відкладена шкода, як потрапляння неповнолітнього у дорожньо-транспортну пригоду, виникнення у нього в подальшому залежності від шкідливих речовин; г) непряма шкода – шкода, що полягає в неотриманні прибутку, який особа могла отримати за звичних (без порушення) обставин, упущена вигода;

4) за сферою настання: а) екологічна; б) у сфері публічного управління та адміністрування; в) у сфері охорони прав та свобод людини і громадянина; г) у сфері захисту засад підприємництва, ділової репутації юридичних осіб; д) у сфері охорони культурної спадщини; е) у сфері охорони правил суспільного співжиття тощо.

Підсумовуючи наведену класифікацію, зауважимо, що, на нашу думку, шкода, яка завдається адміністративним правопорушенням, завжди має комбінований характер (майнова поєднується з моральною, пряма безпосередня комбінується з можливою опосередкованою, а також одним адміністративним правопорушенням може завдаватися шкода у кількох сферах правовідносин). Відтак максимально ефективні захист порушених прав та функціонування механізму адміністративної відповідальності можливі лише за умови детального встановлення усіх особливостей та видів шкоди, що заподіюється адміністративним правопорушенням, кола потерпілих у кожному індивідуальному випадку, вчиненого адміністративного правопорушення.

1. Плачков Д. Ф. Відшкодування шкоди фізичним особі, що потерпіла від злочину за цивільним законодавством: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с. 2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. Ст. 1122. 3. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: Академічний курс. Київ: Юрінком Інтер. 2011. 576 с. 4. Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник. Київ: Юридична думка. 2012. 1017 с. 5. Єрошенко О. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Донецьк: Глорія-Трейд. 2012. 864 с. 6. Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Права єдність. 2008. 356 с. 7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356. 8. Решетник Л. П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 21 с.

References

1. Plachkov D. F. Vidshkoduvannya shkody fizychnim osobi, shcho poterpila vid zlochynu za tsyvilnym zakonodavstvom [Compensation for damage to an

individual victim of a crime under civil law]. (Extended abstract of Candidate's thesis). Odessa, 2008. 19 s. **2.** Code of Ukraine on administrative offenses. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> **3.** Kolomoiets T. O. Administratyvne pravo Ukrainy: Akademichnyi kurs. Kyiv: Yurinkom Inter, 2011. 576 s. **4.** Shemshuchenko, Yu. S. (2012) Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk. Kyiv: Yurydychna dumka, 2012. 1017 s. **5.** Yeroshenko, O. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. Donetsk: Hloriia-Treid/ 2012. 864 s. **6.** Ostapenko, O. I., Kisil, Z. R., Kovaliv, M. V., & Kisil, R. V. Administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk. Kyiv: Pravova yednis, 2008. 356 s. **7.** The Civil Code of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> **8.** Reshetnyk, L. P. (2005). Vidshkoduvannia shkody, zapodiianoї porushenniam ekolohichnykh prav hromadian [Compensation for damage caused by violation of the environmental rights of citizens]. (Extended abstract of Candidate's thesis). Kharkiv, 2005. 21 s.

***Imanov Kianan.* Types of damage caused by an administrative offence**

The current state of legal regulation of bringing to administrative responsibility requires urgent reform, updating of the legal framework regulating the above issue, revision of the concept of administrative responsibility. There are no clear norms, according to which the concept of “damage caused as a result of an administrative offense” would be defined, and, accordingly, there is no certainty about what types of damage can be caused by an administrative offense and must be compensated in the future.

The purpose of the article is to distinguish the types of damage caused by an administrative offense.

The article highlights the specifics of displaying the problems of types of damage that can be caused by an administrative offense, in accordance with the current state of administrative and legal regulation. It was noted that the Code of Administrative Offenses does not enshrine a comprehensive legal institution of compensation for damage caused by an administrative offense. In addition, the composition of administrative offenses is not divided into material and factual. As a result, it is also difficult to fully establish all the circumstances of the case of an administrative offense, to identify the types of damage that can be caused by an administrative offense. The positions of theorists on the issue of identifying damage caused by an administrative offense were analyzed and the multifacetedness and ambiguity of the process of identifying types of such damage was emphasized.

Based on the work carried out, the author proposed to classify the damage caused by an administrative offense according to several criteria: by the object of direction (damage caused to a general interest protected by law, public value – damage caused to the environment, cultural heritage, the authority of state authorities, animals, as a result of their cruel treatment, etc.; concrete damage caused to a specific person (physical or legal entity) and can also be divided into: economic (inflicted property of a person), anthropogenic (inflicted by health, moral condition of a person); reputational (inflicted in business

reputation of a legal entity); according to the classic approach (property and moral); according to the field of occurrence (environmental, in the field of public administration, etc.) and according to other criteria.

Key words: state, society, damage, administrative offense, composition of administrative offense, moral damage, property damage, damages, public danger.

ЦИВІЛЬНЕ, ПІДПРИЄМНИЦЬКЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 347.781

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-77

В. А. КРОЙТОР

УМОВИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НЕТИПОВИХ ОБ'ЄКТІВ АВТОРСЬКОГО ПРАВА

Визначено умови правової охорони нетипових об'єктів авторського права. Виявлено, що нетипові об'єкти авторського права співвідносяться з визнаними об'єктами авторсько-правової охорони, водночас не конкретизовані у нормах права та мають властивості, що відрізняють їх від типових ознак. Незважаючи на те, що ознаки нетипових об'єктів авторського права відрізняються від типових ознак, будь-який нетиповий об'єкт авторського права повинен бути оригінальним. Тобто бути новим (не схожим/відрізнятися від існуючих аналогічних об'єктів); створюватися власними зусиллями, творчими здібностями, з використанням досвіду конкретної людини – автора. Саме наявність критерію оригінальності дозволяє співвідносити нетипові об'єкти авторського права з об'єктами авторського права. Крім того, до умов правової охорони нетипового об'єкта авторського права слід віднести об'єктивну форму відповідного твору.

Ключові слова: *немайнове право, авторське право, захист авторського права, твір, об'єкт, оригінальність, фізична форма, нетипові об'єкти авторського права.*

Kroitor Volodymyr. Terms of atypical copyright objects' legal protection

Research of the terms of atypical copyright objects' legal protection has been conducted in the article. The purpose of the article is to determine the

terms of atypical copyright objects' legal protection. To achieve the set purpose, the author has used the system of general scientific and special methods of scientific cognition. It has been found out that atypical objects in civil law can be considered as: 1) objects that are not distinguished as objects of civil rights, however they exist and have a close content and / or form to recognized objects of civil legal relations; 2) they are distinguished as independent object of civil rights, at the same time not having "classical" legal construction of the corresponding object. It is this characteristic is typical for atypical copyright objects. It has been argued that the institution of non-traditional objects of intellectual property does not cover atypical copyright objects. It has been formulated that atypical copyright objects are the objects of creative, intellectual property, which are not defined in the legislative list of copyright objects, meet the criteria of creativity and physical form. It has been emphasized that creativity / creative contribution is replaced by the term of "originality" in modern copyright legislation. The specified approach provides opportunity to cover a wider range of objects of creative, scientific, intellectual human activity, in particular, atypical copyright objects. It has been established that the terms for atypical copyright objects' legal protection are the originality and physical form of any work.

Key words: *incorporeal right, copyright, copyright protection, work, object, originality, physical form, atypical copyright objects.*

Невпинний розвиток творчості, науково-технічного прогресу природно відбивається на зміні системи об'єктів інтелектуальної, творчої, наукової діяльності людини. Постійно оновлюваними є об'єкти авторського права, оскільки саме природна творчість людини, сталий розвиток інформаційного суспільства дають можливість отримувати нові результати творчості. Крім того, відбувається активне використання віртуального світу, неймереж, що є підґрунтям появи нових напрямів творчості. Водночас минає час між виникненням об'єкта й визначенням його відповідним об'єктом права інтелектуальної власності. У процесі визнання його об'єктом правовідносин результат творчої, інтелектуальної діяльності може розглядатися і як нетиповий об'єкт авторського права. Тому на шляху наукового дослідження виникає потреба у розмежуванні типових та нетипових об'єктів авторського права.

Метою статті є визначення умов правової охорони нетипових об'єктів авторського права, про можливе шляхом вирішення таких завдань: виявлення характеристик нетипових об'єктів авторського права, розкриття умов правової охорони для об'єктів авторського

права та моделювання їх поширення на нетипові об'єкти з урахуванням їх особливостей.

На можливість існування нетипових об'єктів у межах цивільного права звертали увагу Н. С. Кузнєцова [1], І. В. Спасибо-Фатєєва [2], В. І. Крат [3] та інші дослідники. У сфері права інтелектуальної власності виокремлювалися певні позиції щодо нетиповості об'єктів. Так, С. Й. Литвин та В. В. Соколова відносять до нетипових об'єктів авторського права комп'ютерні програми та бази даних [4, с. 178–182]. Крім того, автори зазначають, що за своєю природою близькими до баз даних є веб-сайти, які також є сукупністю даних, електронної (цифрової) інформації, інших об'єктів авторського права і (або) суміжних прав тощо, пов'язаних між собою і структурованих у межах адреси веб-сайту і (або) облікового запису власника цього веб-сайту, доступ до яких здійснюється через адресу мережі Інтернет, що може складатися з доменного імені, записів про каталоги або виклики і (або) числової адреси за Інтернет-протоколом. Веб-сайт є складним об'єктом авторського права, він містить такі складові, як програмні засоби, інформаційне наповнення та унікальне доменне ім'я, кожен з яких також може бути окремим об'єктом авторського права [4, с. 182]. Вважаю, що вказані об'єкти є визнаними об'єктами авторського права, їх нетиповість більше обумовлена їх співвідношенням з літературними творами. На думку Ю. Л. Степанець, до нетипових об'єктів авторського права можна віднести татуювання [5], водночас автором не виявлено співвідношення моделі малюнка татуювання та безпосередньо нанесеного малюнка на тіло людини. О. А. Улітіна визначає кондитерські вироби як нетипові об'єкти авторського права [6], при цьому авторка наголошує, що є потреба виявлення правової охорони рецепта й самого виробу. Незважаючи на намагання дослідників виявити особливості нетипових об'єктів авторського права, єдиних засад щодо умов їх правової охорони не було встановлено. Такий стан наукової проблематики потребує подальшого вдосконалення, а отже, тема умов правової охорони нетипових об'єктів авторського права є актуальною.

Для досягнення поставленої мети була використана система загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Діалектичний метод дозволив виявити особливості нетипових об'єк-

тів у цивільному праві. Методи аналізу та синтезу дали можливість визначити характерні ознаки нетипових об'єктів авторського права. Використання аксіологічного методу дало можливість визначити значення нетипових об'єктів авторського права для творчого процесу, розробки нових об'єктів авторського права. Формально-логічний метод застосовано для встановлення умов правової охорони нетипових об'єктів авторського права.

Нетиповість об'єкта відносин як правовий феномен є складним утворенням у цивільному праві, щодо нього не визначено сталої юридичної конструкції. Таке положення вимагає визначення сутності цього явища. Терміни «нетиповість», «нетиповий» не використовуються у законодавстві України. Згідно з лінгвістичним тлумаченням нетиповий – це невідповідний певному типові, зразкові тощо [7]. Тобто термін «нетиповий» варто використовувати щодо об'єктів, які не відповідають типовим, загальноновизнаним характеристикам. В юридичних джерелах при розв'язанні питання щодо нетиповості об'єкта дослідники звертають увагу на його правовий режим [1, с. 35], зв'язок з матеріальною правовою природою [2, с. 15]. В. І. Крат визначив ознаки нетиповості певного феномена в цивільному праві: прояв нетиповості відбувається за наявності основного правового явища, під яке немов «підлаштовується» інше, що має з ним деякі спільні чи подібні риси або правові наслідки; обґрунтування доцільності його регулювання за допомогою наявних правових засобів, однак із врахуванням відмінностей, що не дозволяли кваліфікувати його як основне правове явище [8, с. 142]. Також виокремлюється позиція, що цивільно-правовий режим нетипових об'єктів цивільного права обумовлюється правовою природою останніх та є сукупністю властивостей та об'єктивно притаманних ознак нетипового об'єкта, з якими норми права пов'язують певні правові наслідки [9, с. 159]. Отже, нетипові об'єкти у цивільному праві можуть розглядатися як: 1) об'єкти, що не виокремлені як об'єкти цивільних прав, проте вони існують і мають близький зміст та/або форму до визнаних об'єктів цивільних правовідносин; 2) об'єкти, що виокремлюються як самостійний об'єкт цивільних прав, водночас не мають «класичної» правової конструкції відповідного об'єкта. Нетипові об'єкти та їх ознаки не конкретизовані у нормах права та мають властивості, що відрізня-

няють їх від типових ознак. При цьому ці об'єкти не повинні бути втрачені у системі конкретного правовідношення.

Право інтелектуальної власності дозволяє охоплювати різні за своєю правовою природою об'єкти. Зокрема, для охорони усіх результатів творчої, інтелектуальної, наукової діяльності розроблено інститут нетрадиційних об'єктів. Цей інститут поширює правову охорону на всі об'єкти, що не співвідносяться ані з авторським правом, ані з патентним правом. За європейським досвідом усі ці об'єкти належать до промислової власності. Незважаючи на широкі можливості правової охорони в межах правового режиму інтелектуальної власності, у суспільних відносинах виникають об'єкти, що мають авторсько-правову природу, адже не виокремлюються як об'єкти авторсько-правової охорони. При цьому інститут нетрадиційних об'єктів інтелектуальної власності не охоплює нетипові об'єкти авторського права.

На можливість існування нетипових об'єктів авторського права звертає увагу О. А. Улітіна. Дослідниця слушно вказує, що, наприклад, в авторському законодавстві України не виокремлено такої об'єкт, як кулінарний виріб. На її думку, рецепт може охоронятися авторським правом, як літературний твір. Кулінарні вироби можуть бути похідними творами від оригінальних творів образотворчого мистецтва, а фірмова страва може охоронятися авторським правом [6, с. 20]. Дійсно, якщо звернутися до пропозицій щодо авторського кондитерського виробу, то можна констатувати, що існують оригінальні торти, тістечка з особливою об'єктивною формою та наповненням. Для їх створення необхідна авторська рецептура та технологія, як наслідок цей об'єкт може розглядатися як комплексний об'єкт права інтелектуальної власності. Приміром, рецепт кулінарної страви, кондитерського виробу може розглядатися як об'єкт авторського права, а от технологія його створення може мати патентно-правову охорону.

На думку Ю. Л. Степанець, татуювання можна віднести до об'єктів авторського права, а саме художнього твору, за умови, якщо воно відповідатиме критеріям охороноздатності, властивим об'єктам авторського права [5, с. 47]. Дійсно, макет татуювання та спосіб його нанесення може розглядатися як об'єкти права інтелектуальної власності, як нетипові об'єкти. Водночас нанесене татуювання не може розглядатися як об'єкт правової охорони, оскільки

внаслідок природних процесів не може мати статичну об'єктивну форму.

Варто звернути увагу, що в сучасному цифровому просторі також створюються новітні, нетипові об'єкти авторського права. Так, О. Є. Аврамова зазначає, що у кіберпросторі автор самостійно створює власну ідентичність (ігровий профіль, аватар, акаунт користувача ігрової платформи), що є результатом його творчої праці та виконує функцію ідентифікації автора серед інших користувачів кіберпростору [10, с. 43]. Наведені об'єкти творчої, інтелектуальної власності також можуть визнаватися нетиповими об'єктами авторського права. Такий стан обумовлений тим, що вони не визначені у переліку об'єктів авторського права, а також мають комплексний характер, обумовлений зв'язком з особистими немайними правами людини, спрямованими на її ідентифікацію.

Типовий перелік об'єктів авторського права визначено ст. 6 Закону України «Про авторське право і суміжні права». Зокрема, об'єктами авторського права є твори у сфері літератури, мистецтва, науки: літературні твори; усні твори; музичні твори з текстом і без тексту; твори, створені для сценічного показу, та їх постановки; театральні постановки, обробки нематеріальної культурної спадщини, придатні для сценічного показу; аудіовізуальні твори; тексти перекладів; твори образотворчого мистецтва; фотографічні твори; твори ужиткового мистецтва; твори архітектури, містобудування, садово-паркового мистецтва та ландшафтних утворень; твори художнього дизайну; похідні твори; збірки творів; ілюстрації, карти, плани, креслення, ескізи, пластичні твори, що стосуються географії, геології, топографії, техніки, будівництва та інших сфер діяльності; комп'ютерні програми; бази даних (діяльності); інші твори [11]. Проаналізувавши перелік творів, наведений у Законі України «Про авторське право і суміжні права» (2022), та порівнюючи з переліком об'єктів авторського права, встановленим ст. 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» (1993) [12], можна стверджувати, що перелік об'єктів частково було оновлено, адже в ньому не були враховані новітні об'єкти, які створюються в цифровому середовищі, рецепти страв та ін. Усе це свідчить про доцільність виявлення нетипових об'єктів авторського права та визначення їх відповідності умовам авторсько-правової охорони.

Умови авторсько-правової охорони можна встановити через аналіз визначення твору як оригінального інтелектуального творіння автора (співавторів) у сфері науки, літератури, мистецтва тощо, вираженого в об'єктивній формі (п. 56 ст. 1 Закону України «Про авторське право і суміжні права») [11]. Розглядаючи наведене поняття, можна виокремити такі критерії охороноздатності твору: 1) оригінальність, 2) об'єктивна форма.

Варто підкреслити, що підґрунтям охороноздатності твору є творчість людини. Як слушно вказує Л. Р. Майданик, «саме творча діяльність зумовила появу штучного інтелекту внаслідок розробки комп'ютерних програм, що ставлять перед дослідниками нові виклики щодо необхідності перегляду усталених правових підходів» [13, с. 16]. В основі створення будь-якого результату інтелектуальної діяльності, зокрема у творах науки, літератури та мистецтва, лежить творча діяльність людини [14, с. 60]. Поняття творчості закріплено в абз. 4 ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки». Так, творча діяльність – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність [15]. Тобто творчість – це самостійна діяльність людини, яка власними природними здібностями утворює відповідний об'єкт. Вона є поняттям, близьким до поняття «оригінальність», яке використано у термінологічному тлумаченні твору, закріпленому в Законі України «Про авторське право і суміжні права». При цьому оригінальність твору визначено у п. 35 ст. 1 Закону як ознака (критерій), що характеризує твір як результат власної інтелектуальної творчої діяльності автора та відображає творчі рішення, прийняті автором під час створення твору [11].

Запровадження критерію оригінальності в оновлене авторське законодавство обумовлено тим, що поняття оригінальності твору поширене в законодавстві ЄС, положення якого активно імплементуються в українське законодавство. Л. Р. Майданик звертає увагу на різне тлумачення поняття оригінальності у різних країнах. Так, вчена вказує, що «в Європейському Союзі під оригінальним твором розуміють “власне інтелектуальне творіння автора”; у Сполучених Штатах Америки сформовано положення про мінімальний творчий внесок автора у твір; право Канади містить підхід щодо розуміння оригінального твору як “незалежно створеного із залу-

ченням власної майстерності та суджень” автора; право Великої Британії визнає твір оригінальним за умови, що автор створив його власними «вміннями, зусиллями, судженнями та працею» [16, с. 36].

Ю. Рябченко визначає, що основними положеннями щодо оригінальності творіння у доктрині, законодавстві та судовій практиці ЄС є: 1) це поняття має специфічний юридичний зміст, який є чітко визначеним; 2) є критерієм охороноздатності об’єктів авторського права; 3) означає відображення особистості автора у конкретному творі та проявляється у виборі, послідовності та поєднанні слів, за допомогою чого оригінально розкривається творчість автора [17, с. 28]. На думку А. С. Штефан, творча діяльність повинна мати певний ступінь індивідуальності – оригінальність. Оригінальність твору означає не унікальність та абсолютну несхожість на інші твори, а автентичність, самобутність, коли твір не відтворює повністю чи частково інші твори, а є результатом самостійної творчої праці його автора. При цьому вчена також виокремлює новизну як елемент творчого процесу, що означає новий результат для суб’єкта творчої діяльності, а не копіювання вже існуючого твору [18, с. 13].

Відтак можна зробити висновок, що творчість/творчий внесок у сучасному авторському законодавстві замінені терміном «оригінальність». Цей підхід дає можливість охопити ширше коло об’єктів творчої, наукової, інтелектуальної діяльності людини, зокрема нетипові об’єкти авторського права. Наприклад, рецепти авторських кулінарних страв, татуювання, аватари повинні бути новими, тобто не схожими/відрізнитися від існуючих аналогічних об’єктів; створюватися власними зусиллями, творчими здібностями, з використанням досвіду конкретної людини – автора. Саме наявність критерію оригінальності дозволяє співвідносити нетипові об’єкти авторського права з об’єктами авторського права. Оригінальність є основоположним критерієм охороноздатності авторського права, що дозволяє виявити авторсько-правову природу в різноманітних результатах діяльності людини.

Крім оригінальності, твір повинен мати об’єктивну форму. Критерій об’єктивної форми твору встановлено у ст. 3 Закону України «Про авторське право і суміжні права». Зокрема, дія Закону поширюється на твори незалежно від місця їх оприлюднення (або

якщо зазначені об'єкти не оприлюднені, але знаходяться в об'єктивній формі на території України) [11]. Щодо об'єктивної форми Л. Р. Майданик вказує, що вона може визначатися через точне (однозначне) сприйняття такої форми зором чи слухом людини, при цьому статичність не є релевантною характеристикою в такому разі, відтворюваність не є головним критерієм при наданні авторсько-правової охорони твору, а визначальним критерієм у цьому контексті є лише суб'єктивність сприйняття людиною [19, с. 98]. О. І. Яблокова підкреслює, що об'єктивна форма дозволяє відтворити тим або іншим способом даний вид об'єкта авторського права [20, с. 23]. А. А. Кетрарь доводить, що українське законодавство надає правову охорону творам незалежно від способу та форми їх вираження та не вказує на критерій відтворюваності об'єктивної форми як на обов'язкову умову охорони твору [21, с. 420]. На думку О. І. Харитонові, матеріальне втілення твору – це його форма, доступна для сприйняття іншими людьми. При цьому об'єктивна форма вираження пов'язана з можливістю відтворення твору. Форма творів може бути вербальною (письмовою), усною, твір може бути зафіксований на папері, платівці, диску, іншому матеріальному носії, публічно виконаний або проголошений [22, с. 102]. Узагальнюючи ці позиції, можна стверджувати, що науковці по-різному ставляться до об'єктивної форми твору, зокрема до її ознаки відтворювання. Варто підкреслити, що об'єктивна форма об'єкта авторського права є динамічною категорією. Так, розвиток цифрових технологій зумовлює такі особливості щодо набуття та здійснення авторських прав у цифровому середовищі: можливість швидкого оцифрування об'єктів авторського права, існування окремих об'єктів авторського права винятково у цифровому вигляді [23, с. 236].

Щодо об'єктивної форми слід зауважити, що авторсько-правова охорона є однією з тривалих у межах охорони права інтелектуальної власності (усе життя автора та 70 років після його смерті). Саме наявність фактора тривалості висуває певні вимоги і до об'єктивної форми твору. Ця форма повинна бути статичною та мати властивості збереження індивідуальності, оригінальності твору тривалий строк. Зміна об'єктивної форми твору, зокрема певні поліпшення, оновлення, призводить до виникнення нового об'єкта правової охорони. Тому стабільність/статичність об'єк-

тивної форми, на нашу думку, повинна бути обов'язковою ознакою об'єктивної форми. Саме ця ознака має враховуватися при визначенні умов правової охорони нетипових об'єктів авторського права. Якщо форма не може бути стабільною, то не варто співвідносити об'єкт із авторсько-правовою охороною. Наприклад, створений кулінарний виріб, незважаючи на оригінальність, не може природно перебувати у стані статички. Крім того, він спрямований на споживання, як і безпосередньо нанесений малюнок татуювання, а тому охороні підлягає макет малюнка тату або виробу, його спосіб створення тощо. Те саме стосується і об'єктів у кіберпросторі. Зокрема, ігровий аватар або аватар для спілкування повинен мати стабільну форму для суб'єктивного сприйняття іншою людиною – користувачем відповідного віртуального світу, тобто він має ідентифікуватися з певною особистістю завдяки стабільному вигляду.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що нетипові об'єкти авторського права можуть отримувати авторсько-правову охорону за наявності наступних критеріїв:

1) оригінальності, що охоплює: а) наявність творчого внеску в розробку нетипового об'єкта авторського права (повинні створюватися власними зусиллями, творчими здібностями, з використанням досвіду конкретної людини); б) об'єкт є новим, тобто не схожим/відрізняється на існуючі аналогічні об'єкти;

2) наявності об'єктивної форми, тобто нетиповий об'єкт авторського права: а) має бути стабільним, статичним, що дозволяє зберігати індивідуальність, оригінальність твору тривалий строк; б) мати властивості для суб'єктивного сприйняття іншою людиною.

При виявленні нетипового об'єкта творчої, інтелектуальної діяльності людини необхідно здійснити його співвідношення з різноманітними об'єктами права інтелектуальної власності. Адже об'єкт може мати властивості, що дозволяють поширювати як авторсько-правову охорону, так і охорону в межах промислової власності. Зокрема, способи створення відповідного об'єкта можуть отримувати патентно-правову охорону. Для визнання нетипового об'єкта таким, що може отримувати авторсько-правову охорону, необхідно, щоб він відповідав критеріям оригінальності та об'єктивної форми. Водночас варто враховувати, що нетипові

об'єкти авторського права не завжди можуть співвідноситися з характеристиками літературного, сценічного, музичного, художнього твору, оскільки можуть мати комплексний характер. Адже це не позбавляє їх можливості визнаватися об'єктами авторського права.

На підставі проведеного дослідження умов правової охорони нетипових об'єктів авторського права можна запропонувати такі висновки.

1) Нетипові об'єкти авторського права – це об'єкти творчої, інтелектуальної власності, які не визначені в законодавчому переліку об'єктів авторського права, відповідають критеріям творчості та об'єктивної форми. Вони можуть мати комплексний характер, обумовлений зв'язком з особистими немайновими правами людини, спрямованими на її ідентифікацію.

2) Умовами правової охорони нетипових об'єктів авторського права є наявність оригінальності та об'єктивної форми твору.

3) Незважаючи на те, що оригінальність та об'єктивна форма твору – це критерії авторсько-правової охорони для типових об'єктів, вони обов'язково повинні визначатися і для нетипових об'єктів авторського права. Це обумовлено тим, що нетипові об'єкти не визначені у переліку об'єктів авторського права. Адже внаслідок відкритого переліку об'єктів авторського права у правовій нормі нетипові об'єкти за наявності критеріїв оригінальності та об'єктивної форми мають охоронятися авторським правом на рівні типових об'єктів авторського права.

4) Внаслідок активного розвитку цифрового суспільства, перенесення суспільного спілкування у кіберпростір у межах приватноправової матерії нетипові об'єкти будуть з'являтися постійно, а тому ця тематика є актуальною для подальшого наукового пізнання.

1. Кузнецова Н. С. Нетипові об'єкти права власності в контексті статті 1 першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. *Право України*. 2016. № 1. С. 34–40. 2. Спасибо-Фатеева І. В. Види об'єктів цивільних прав. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 13–18. 3. Крат В. Нетипові об'єкти цивільних прав. *Право України*. 2010. № 12. С. 62–67. 4. Литвин С. Й., Соколова В. В. Проблемні питання щодо здійснення суб'єктивного права на деякі нетипові об'єкти авторського права. *Учасники цивільних відносин: новації рекодифікації цивільного (приватного) права України: матер. ХІХ наук.-практ. конф.*

(Харків, 12 берез. 2021 р.). Харків: Право, 2021. С. 178–182.

5. Степанець Ю. Л. Правова природа татуювання як нетипового об'єкта авторського права. *Цивілістичні проблеми інформаційної безпеки в умовах COVID-19*: матер. Всеукр. круглого столу (м. Одеса, 21 черв. 2021 р.) / за заг. ред. д. ю. н., проф. Є. О. Харитонова, д. ю. н., проф. І. В. Давидової. Одеса: Фенікс, 2021. С. 44–47.

6. Улітїна О. А. Кулінарні вироби як нетипові об'єкти авторського права. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2020. № 4. С. 17–23.

7. Нетиповий: Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/netypovuj>.

8. Крат В. І. Нетиповість у цивільному праві: історія та сучасність. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1. С. 134–143.

9. Цибізова С. А. Проблеми визначення правового режиму доменних імен. *Юридичний вісник*. 2022. № 3 (64). С. 153–161.

10. Аврамова О. Є. Система суб'єктів права інтелектуальної власності в умовах становлення кіберпростору. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2 (97). С. 39–47.

11. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 1 грудня 2022 р. № 2811-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#top>.

12. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#top>.

13. Майданик Л. Функції авторського права: поняття і зміст. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 3. С. 14–18.

14. Павлюк О. Критерії охороноздатності об'єктів авторського права, створених із використанням технологій штучного інтелекту: міжнародно-правовий досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 6. С. 59–64.

15. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 р. № 554/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

16. Майданик Л. Поняття оригінальності твору в авторському праві: досвід ЄС, України та інших зарубіжних країн. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 32–36.

17. Рябченко Ю. Оригінальність твору: законодавчі новації та перспективи їх реалізації. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2023. № 1–2. С. 25–33.

18. Штефан А. С. Авторське право і суміжні права: особливості правової охорони, здійснення та захисту: монографія. Київ : НДІ інтелектуальної власності НАПрНУ; НВП Інтерсервіс, 2017. 150 с.

19. Майданик Л. Поняття та межі об'єктивної форми вираження твору: аналіз європейського та українського підходів. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2019. № 1. С. 94–100.

20. Яблокова О. І. Сценарій як об'єкт авторського права. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Вип. 2. С. 22–25.

21. Кетрарь А. А. Поняття та ознаки об'єкта авторського права. Актуальні проблеми держави і права. Вип. 59. Одеса: Юридична література, 2011. С. 416–422.

22. Харитонова О. І. Літературні та наукові твори як об'єкти авторських прав. *Часопис цивілістики*. 2016. Вип. 21. С. 100–104.

23. Тарасенко Л. Об'єкти авторського права у цифровому середовищі. *Вісник Львівського університету*. Сер.:Юридична. 2019. Вип. 68. С. 231–239.

References

1. Kuznietsova N.S. Netyповi ob'iekty prava vlasnosti v konteksti statti 1 pershoho protokolu do konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod. *Pravo Ukrainy*. 2016. № 1. S. 34–40.
2. Spasybo-Fatieieva I. V. Vydy ob'ektiv tsyvilnykh prav. *Chasopys tsyvilistyky*. 2015. Vyp. 18. S. 13–18.
3. Krat V. Netyповi ob'iekty tsyvilnykh prav. *Pravo Ukrainy* : yurydychnyi zhurnal. Kyiv, 2010. № 12. S. 62–67.
4. Lytvyn S. Y., Sokolova V. V. Problemni pytannia shchodo zdiisnennia sub'iektivnoho prava na deiaki netyповi ob'iekty avtorskoho prava. *Uchasnyky tsyvilnykh vidnosyn: novatsii rekodyfikatsii tsyvilnoho (pryvatnoho) prava Ukrainy* : materialy KhIKh nauk.-prakt. Konf. (Kharkiv, 12 berez. 2021 r.). Kharkiv: Pravo, 2021. S. 178–182.
5. Stepanets Yu.L. Pravova pryroda tatuiuvannia yak netyповoho ob'iekta avtorskoho prava. *Tsyvilistychni problemy informatsiinoi bezpeky v umovakh COVID-19*: materialy Vseukr. kruhloho stolu (m. Odesa, 21 cherv. 2021 r.) / za zah. red. d.yu.n., prof. Ye. O. Kharytonova, d.yu.n., prof. I. V. Davydovoi. Odesa: Feniks, 2021. S. 44–47.
6. Ulitina O. A. Kulinarni vyroby yak netyповi ob'iekty avtorskoho prava. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*. 2020. № 4. S. 17–23.
7. Netyповy: Slovyk ukrainskoi movy. URL: <http://sum.in.ua/s/netyповyj>.
8. Krat V. I. Netyповist u tsyvilnomu pravi: istoriia ta suchasnist. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2010. № 1. S. 134–143.
9. Tsybizova S.A. Problemy vyznachennia pravovoho rezhymu domennykh imen. *Yurydychnyi visnyk*. 2022. № 3 (64). S. 153–161.
10. Avramova, O. Ye. Systema sub'iektiv prava intelektualnoi vlasnosti v umovakh stanovlennia kiberprostoru. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. 2022. № 2 (97). S. 39–47.
11. Pro avtorske pravo i sumizhni prava: Zakon Ukrainy vid 01.12.2022 roku No 2811-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#top>.
12. Pro avtorske pravo i sumizhni prava: Zakon Ukrainy vid 23.12.1993 roku No 3792-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#top>.
13. Maidanyk L. Funktsii avtorskoho prava: poniattia i zmist. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2018. № 3. S. 14–18.
14. Pavliuk O. Kryterii okhoronozdatnosti ob'iektiv avtorskoho prava, stvorenykh iz vykorystanniam tekhnolohii shtuchnoho intelektu: mizhnarodno-pravovy dosvid. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2021. № 6. S. 59–64.
15. Pro profesiinykh tvorchykh pratsivnykiv ta tvorchi spilky: Zakon Ukrainy vid 07.10.1997 roku No 554/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80#Text> (date of application: 07.05.2023).
16. Maidanyk L. Poniattia oryhinalnosti tvorcu v avtorskomu pravi: dosvid YeS, Ukrainy ta inshykh zarubizhnykh krain. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2018. № 10. S. 32–36.
17. Riabchenko Yu. Oryhinalnist tvorcu: zakonodavchi novatsii ta perspektyvy yikh realizatsii. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*. 2023. № 1-2. S. 25–33.
18. Shtefan A. S. Avtorske pravo i sumizhni prava: osoblyvosti pravovoi okhorony, zdiisnennia ta zakhystu: monohrafiia. Kyiv: NDI intelektualnoi vlasnosti NAPrNU, TOV «NVP Interservis», 2017. 150 s.
19. Maidanyk L. Poniattia ta mezhi ob'iektivnoi

formy vyrazhennia tvoruu: analiz yevropeiskoho ta ukrainskoho pidkhodiv. *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*. 2019. № 1. S. 94–100. **20.** Yablokova O. I. Stsenarii yak ob'iekt avtorskoho prava. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Vyp. 2. S. 22–25. **21.** Ketrar A. A. Poniattia ta oznaky obiektu avtorskoho prava. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. Vyp. 59. Odesa: Iurydychna literatura. 2011. S. 416–422. **22.** Kharytonova O. I. Literaturni ta naukovi tvory yak ob'iekty avtorskykh prav. *Chasopys tsyvilistyky*. 2016. Vyp. 21. S. 100–104. **23.** Tarasenko L. Ob'iekty avtorskoho prava u tsyfrovomu seredovyschi. *Visnyk Lvivskoho universytetu*. Ser. yurydychna. 2019. Vyp. 68. S. 231–239.

Kroitor Volodymyr. Terms of atypical copyright objects' legal protection

Research of the terms of atypical copyright objects' legal protection has been conducted in the article. The purpose of the article is to determine the terms of atypical copyright objects' legal protection.

To achieve the set purpose, the author has used the system of general scientific and special methods of scientific cognition. It has been found out that atypical objects in civil law can be considered as: 1) objects that are not distinguished as objects of civil rights, however they exist and have a close content and / or form to recognized objects of civil legal relations; 2) they are distinguished as independent object of civil rights, at the same time not having “classical” legal construction of the corresponding object. It is this characteristic is typical for atypical copyright objects. It has been argued that the institution of non-traditional objects of intellectual property does not cover atypical copyright objects. It has been formulated that atypical copyright objects are the objects of creative, intellectual property, which are not defined in the legislative list of copyright objects, meet the criteria of creativity and physical form. It has been emphasized that creativity / creative contribution is replaced by the term of “originality” in modern copyright legislation. The specified approach provides opportunity to cover a wider range of objects of creative, scientific, intellectual human activity, in particular, atypical copyright objects. Originality is the fundamental criterion for copyright protection, which allows us to identify the copyright nature in various results of human activity. It has been determined that copyright protection is one of the long-term forms of protection within the scope of intellectual property rights protection (the entire life of an author and 70 years after his / her death); the very long-term factor imposes certain requirements on the physical form of any work. This form should be static and should have the properties of preserving the individuality and originality of a work for a long time.

It has been established that the terms for atypical copyright objects' legal protection are the originality and physical form of any work.

Key words: incorporeal right, copyright, copyright protection, work, object, originality, physical form, atypical copyright objects.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО,
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС
ТА КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.2.01:351.746.1(477)

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-91

К. Л. КРИВОПУСКОВА

ПОКАРАННЯ ЗА ПУБЛІЧНІ ЗАКЛИКИ
ДО ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
ПРОТИ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ:
АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Проаналізовано судову практику в частині призначення покарань за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України в умовах збройної агресії Росії проти України. Визначено шляхи до вдосконалення судової практики.

Ключові слова: покарання, публічні заклики, збройна агресія Росії, основи національної безпеки України, судова практика, звільнення від відбування покарання з випробуванням.

Kryvopuskova Kateryna. Punishment for public calls to commit criminal offences against the foundations of national security of Ukraine: analysis of court practice

The article is devoted to the analysis of court practice in terms of sentencing for public calls for criminal offences against the foundations of national security of Ukraine in the context of russia's armed aggression against Ukraine. In conclusion, the author suggests ways to improve court practice.

Key words: punishment, public appeals, russia's armed aggression, fundamentals of national security of Ukraine, court practice, release from serving a sentence on probation.

Постановка проблеми. Новели кримінального законодавства України в умовах збройної агресії РФ свідчать про пріоритетність охорони національної безпеки, що обумовлює необхідність аналізу проблем, які виникають при призначенні судами покарань за злочини проти основ національної безпеки України, зокрема за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України. До таких закликів відповідно до КК України належать: публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади (ч. 2 ст. 109), публічні заклики до дій, вчинених з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України (ч. 1 ст. 110), публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора; публічні заклики до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та (або) окупаційною адміністрацією держави-агресора; публічні заклики до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України (ч. 1 ст. 111-1), публічні заклики до проведення незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території (ч. 5 ст. 111-1).

Стан дослідження. Проблема відповідальності за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України привертає увагу багатьох науковців-правників. Зокрема, в цій сфері відзначимо науковий доробок О. Ф. Бантишева, М. С. Бондаренко, В. М. Бурдіна, В. В. Гапончука, І. В. Діордіци, М. М. Дмитрука, І. О. Єни, З.А. Загинеї-Заболотенко, О. О. Кваші, О. О. Кравчука, В. Н. Кубальського, В. В. Кузнецова, В. А. Мисливого, Р. О. Мовчана, Є. О. Письменського, М. А. Рубашенка, М. В. Сийплові, Є. Д. Скулиша, М. Б. Стиранки, М. І. Хавронюка, Р. Л. Чорного, О. А. Чувакова, О. В. Шамари, В. М. Янка та ін. Проте вчені приділяють недостатню увагу дослідженню практики призначених судами покарань за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ наці-

ональної безпеки України в умовах збройної агресії Росії проти України.

Метою цієї статті є аналіз судової практики в частині призначених покарань за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. За вчинені під час повномасштабної збройної агресії РФ проти України публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади (ч. 2 ст. 109 КК України) винних осіб, як свідчить аналіз судової практики, у переважній більшості випадків звільняли від відбування призначеного покарання з випробуванням відповідно до ст. 75 КК України [1; 2; 3; 4; 5]. При цьому вироком від 29 листопада 2022 р. Вінницького районного суду Вінницької області у справі № 128/2106/22 особу визнано винною у вчиненні після 24.02.2022 кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 109 КК України, а саме: за публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, а також розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій. Особа вину визнала повністю, щиро розкаялася у вчиненні кримінального правопорушення, активно сприяла розкриттю злочину, є особою похилого віку, раніше не судима, на обліку у нарколога та психіатра не перебуває, характеризується позитивно. З урахуванням обставин, що пом'якшують покарання, відсутності обставин, що обтяжують покарання, позиції прокурора, який просив застосувати до особи положення ст. 69 КК України та сторони захисту, суд призначив покарання обвинуваченій особі із застосуванням ст. 69 КК України, а саме: перейшов до іншого, більш м'якого виду основного покарання, не передбаченого в санкції ч. 2 ст. 109 КК України, у виді штрафу в розмірі 1750 мінімумів доходів громадян, що становить 29750 гривень [6].

Проведений В.В. Гапончуком аналіз судової практики за період до повномасштабного збройного вторгнення РФ свідчить про те, що суди призначали за вчинення публічних закликів до дій, вчинених з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України (ч. 1 ст. 110 КК), покарання у виді позбавлення волі з нижньої межі типового покарання. Це може означати, на його думку, що розмір

покарання у виді позбавлення волі, визначений законодавцем у санкції ч. 1 ст. 110 КК, є завищеним та не відображає суспільної небезпеки відповідного злочину [7, с. 189].

У контексті досліджуваної проблематики заслуговує на увагу аргументація суду в таких справах в умовах антитерористичної операції (далі – АТО), до початку повномасштабної збройної агресії РФ. Так, скасовуючи вирок районного суду в частині звільнення ОСОБА_6, ОСОБА_7 та ОСОБА_8 від відбування покарання (5 років позбавлення волі без конфіскації майна) на підставі ст. 75 КК України та постановляючи свій вирок, суд апеляційної інстанції врахував характер та ступінь тяжкості вчиненого злочину (ч. 2 ст. 110 КК України), який є умисним тяжким, має підвищену суспільну небезпеку в умовах проведення АТО та агресії РФ проти територіальної цілісності України. Окрім того, своїми діями, а саме розповсюдженням у 2015 р. у м. Миколаїв та Миколаївській області листівок із закликами до незаконних дій, які посягають на зміну меж території України, ОСОБА_6, ОСОБА_7 та ОСОБА_8, підривали основи національної безпеки.

З урахуванням конкретних обставин справи, враховуючи тяжкість та ступінь суспільної небезпеки вчиненого, дані про особи винних, суд апеляційної інстанції, розглядаючи справу в межах апеляційної скарги прокурора та своїх повноважень, дійшов обґрунтованого висновку про можливість виправлення та перевиховання засуджених лише в умовах ізоляції від суспільства. На думку Верховного Суду, призначене апеляційним судом покарання без застосування ст. 75 КК України є законним, справедливим, необхідним і достатнім, воно сприятиме перевихованню засуджених та попередженню вчинення ними нових злочинів [8].

Верховний Суд зробив висновок про те, що, звільняючи ОСОБА_6, ОСОБА_7 та ОСОБА_8 від відбування покарання з випробуванням на підставі ст. 75 КК України, районний суд належним чином не вмотивував, які саме обставини справи та дані про осіб винних дають підстави для висновку про можливість їх виправлення та перевиховання без ізоляції від суспільства. Ухваляючи рішення про застосування ст. 75 КК України, місцевий суд не в повній мірі врахував ступінь суспільної небезпеки вчиненого злочину, його тяжкість, дані про особи винних, на що звернув увагу суд апеляційної інстанції [8].

На думку В.В. Гапончука, ще одним показником того, що розмір покарання за публічні заклики обрано законодавцем без урахування суспільної небезпеки відповідних протиправних дій, є часте застосування судами ст. 75 КК (звільнення від відбування покарання з випробуванням) [7, с. 189]. Так, за вчинення публічних закликів, передбачених ч. 1 ст. 110 КК, суди призначали обвинуваченим покарання із застосуванням ст. 75 КК у 96% судових рішень. Вказане, як зазначає В.В. Гапончук, може свідчити або про помилки у судовій практиці у цій частині, або про вади розміру покарання у виді позбавлення волі, вибраного законодавцем [7, с. 190]. Подібна ситуація має місце щодо вироків, постановлених за вчинення в умовах повномасштабного збройного вторгнення РФ публічних закликів до дій, вчинених з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України (ч. 1 ст. 110 КК), коли суди переважно звільняли від покарання з випробуванням із застосуванням ст. 75 КК України.

Аналіз 13 обвинувальних вироків за 2022-2023 рр., постановлених за вчинення публічних закликів до підтримки рішень та/або дій держави-агресора РФ, які поєднувалися переважно із публічним запереченням здійснення збройної агресії проти України (ч. 1 ст. 111-1 КК України), свідчить про те, що суди призначали покарання у переважній більшості випадків із нижньої межі санкції (у виді позбавлення права обіймати посади в органах державної влади, державного управління, місцевого самоврядування строком на 10 та 11 років).

Водночас існує інша судова практика. Так, вироком Корольовського районного суду м. Житомира від 16 січня 2023 р. у справі № 296/298/23 за публічні заклики до підтримки рішень та дій держави-агресора (ч. 1 ст. 111-1 КК України) особі призначено покарання у виді позбавлення права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування строком на 14 років 6 місяців. У вказаному вирокі зазначається, що інкриміноване особі кримінальне правопорушення належить до кримінального проступку, тобто є діянням незначної суспільної небезпеки. Водночас суд враховує, що на момент публічних закликів особи до підтримки рішень та дій держави-агресора вже близько двох місяців тривало широкомасштабне російське вторгнення в Україну, у ході якого правоохоронними органами, громадськи-

ми, міжнародними організаціями були зафіксовані та висвітлені у засобах масової інформації численні воєнні злочини, вчинені російськими окупантами, зокрема вбивства та катування мирних мешканців, звалтування, мародерства, руйнування житлової та соціальної інфраструктури тощо [9].

На окрему увагу заслуговує питання про зазначені у вираках судів окремі характеристики злочинів проти основ національної безпеки України, які вчинені в умовах воєнного стану. Так, визначаючи строк призначеного основного та додаткового покарання у виді позбавлення права обіймати посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих функцій в органах влади, установах, підприємствах та організаціях незалежно від форми власності, суд враховував той факт, що обвинувачена ОСОБА_5 як громадянка України вчинила тяжкий злочин, передбачений ч. 5 ст. 111-1 КК України, в період встановленого в Україні воєнного стану, що суперечить порядку, встановленому Конституцією України, і свідчить про те, що злочин має підвищену суспільну небезпечність. Суди при цьому враховують неприпустимість вчинення злочинів проти основ національної безпеки України в умовах збройного протистояння Українського народу російському агресору, порушення ст. 17 та 65 Конституції України, а також те, що обвинувачені усвідомлювали свої дії, які полягали у сприянні окупаційній владі держави-агресора [10].

Деякі вчені-правознавці запропонували переглянути санкції статей КК України, що входять до розділу першого Особливої частини КК України, з метою їх підвищення у разі вчинення цих злочинів в умовах воєнного або надзвичайного стану [11, с. 398].

За обставинами кримінального провадження ОСОБА_4 6 квітня 2022 р. умисно став розповсюджувати публічні заклики до значного кола осіб, в яких висловлювати ідеї, погляди, вимоги, свідомо націлені на те, щоб шляхом поширення їх серед окремих категорій населення схилити певну кількість людей до активної поведінки, спрямованої на передачу частини території України під юрисдикцію РФ, проведення незаконного референдуму на тимчасово окупованій російською федерацією території України. Згідно з вироком Коломийського міськрайонного суду від 15 березня 2023 р. у справі № 346/4483/22 ОСОБА_4 засуджено за: 1) розповсюдження матеріалів із закликами до захоплення державної влади (ч. 2 ст. 109

КК України) до покарання у виді позбавлення волі на строк два роки без конфіскації майна, 2) публічні заклики до проведення незаконного референдуму на тимчасово окупованій території (ч. 5 ст. 111-1 КК України) до покарання у виді позбавлення волі на строк шість років з конфіскацією майна. При цьому суд у вирокі окремо зазначив, що на підставі викладеного, з урахуванням особи обвинуваченого, суд доходить висновку про неможливість виправлення обвинуваченого без ізоляції від суспільства і не знаходить підстав для призначення йому покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, а також для застосування до нього ст. 75 КК України [12].

Закономірно постають питання щодо застосування передбаченого ч. 1 ст. 111-1 КК України покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Частина перша ст. 111-1 КК України передбачає можливість застосування лише одного виду основного безальтернативного покарання – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Вказана законодавча новела актуалізує проблему її осмислення. Як слушно зазначає Р.О. Мовчан, «не зовсім логічно виглядає і вказівка у ч. 1 ст. 111-1 КК лише на один безальтернативний вид покарання, який зазвичай передбачається лише у кримінальному правопорушенні зі спеціальним суб'єктом, – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років. Зокрема, виникає питання – а як бути із покаранням осіб, які не займають певної посади і не займаються певною діяльністю? Причому, ознайомившись із вирокami відносно суб'єктів, які були визнані винними у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 111-1 КК, можна переконатись у тому, що на практиці переважають саме такі випадки. Адже із шести притягнутих до кримінальної відповідальності осіб п'ять були непрацюючими або пенсіонерами. І лише в одному випадку за аналізованою нормою були кваліфіковані дії особи, яка була депутатом» [13, с. 56-57]. Верховний Суд у постанові від 4 квітня 2023 р. (справа № 295/5493/22) уточнив, що такий вид покарання може застосовуватися як до осіб, які вже обіймають певні посади або здійснюють відповідну діяльність, так і до осіб, які такі посади можуть обійняти в майбутньому, або у майбутньому можуть здійснювати відповідну діяльність [14].

Відповідно до вироку Богунського районного суду м. Житомира від 22.06.2022 р. у справі № 295/5493/22, залишеного без змін апеляційним судом, жінка була засуджена за ч. 1 ст. 111-1 КК України за колабораційну діяльність, а саме за дії, які виявилися у публічному запереченні громадянином України здійснення збройної агресії РФ проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України та публічних закликів громадянином України до підтримки рішень та дій держави-агресора, збройних формувань – до покарання у виді позбавлення права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, строком на 10 років [15].

У касаційній скарзі прокурор, не оспоруючи доведеність вини, правильність кваліфікації дій засудженої та строк призначеної їй покарання, порушує питання про скасування постановленої ухвали апеляційного суду щодо ОСОБА_6 з призначенням нового розгляду в суді апеляційної інстанції у зв'язку з неправильним застосуванням закону України про кримінальну відповідальність та істотним порушенням вимог кримінального процесуального закону. В обґрунтування своїх вимог прокурор зазначив, що апеляційний суд необґрунтовано погодився із рішенням суду першої інстанції про правильність призначення засудженій покарання у виді позбавлення права обіймати посади, пов'язані із виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, що призвело до збереження за нею права обіймати посаду вчителя або займатися педагогічною діяльністю, оскільки її злочинні дії не були пов'язані з навчальною та виховною діяльністю учнів, зокрема осіб віком до 18 років.

При цьому, на думку прокурора, суд не врахував те, що призначене судом першої інстанції покарання у виді позбавлення права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування строком на 10 років, не сприятиме недопущенню вчинення засудженою кримінальних правопорушень у сфері здобуття освіти, а тому непризначення їй покарання у виді позбавлення права займатись навчальною та/чи виховною діяльністю осіб віком до 18 років, обіймати посади, пов'язані з роботою з особами віком до 18 років строком на 10 років, не відповідатиме меті покарання [14]. Верховний Суд погодився з призначенням покаранням і не задовільнив касаційну скаргу прокурора.

КК України передбачає диференційовані розміри покарань за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України (ч. 2, 3 ст. 109, ч. 1, 2, 3 ст. 110, ч. 1, 5 ст. 111-1 КК України). Заслужує на увагу підхід, використаний Робочою групою з питань кримінального права при розробці проекту нового КК України, який полягає у тому, що різноманітні види публічних закликів на шкоду державній безпеці (ст. 9.1.12 «Публічні заклики на шкоду державній безпеці» проекту нового КК України станом на 22.05.2023) належать до злочину 3 ступеня, що передбачає покарання у виді штрафу в розмірі від 1000 до 2000 розрахункових одиниць або ув'язнення на строк від 3 до 4 років [16]. Такий підхід видається прогресивним, оскільки пропонується системний підхід до оцінки суспільної небезпечності публічних закликів на шкоду державній безпеці.

Аналіз 13 обвинувальних вироків за 2022-2023 рр., постановлених за вчинення публічних закликів до підтримки рішень та/або дій держави-агресора РФ, які поєднувалися переважно із публічним запереченням здійснення збройної агресії проти України (ч. 1 ст. 111-1 КК України), свідчить про те, що суди призначали покарання у переважній більшості випадків з нижньої межі санкції (у виді позбавлення права обіймати посади в органах державної влади, державного управління, місцевого самоврядування строком на 10 та 11 років).

За вчинені в умовах збройної агресії Росії проти України публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади та публічні заклики до вчинення дій, метою яких є зміна меж території або державного кордону України, а також розповсюдження матеріалів із відповідними закликами, винних осіб суди у переважній більшості випадків звільняли від відбування призначеного покарання з випробуванням відповідно до ст. 75 КК України. З огляду на викладене вважаємо доцільним звернути увагу на те, що застосування ст. 75 КК України відбувається лише за наявності достатніх підстав. Так, звільняючи особу від відбування покарання з випробуванням на підставі ст. 75 КК України, суди повинні ухвалювати такі рішення, лише належним чином мотивувавши їх, вказуючи, які саме обставини справи та дані про особу винного дають підстави для висновку про можливість його виправлення та перевиховання без ізоляції від суспільства.

Проведений аналіз судової практики в частині призначення покарання за публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, публічні заклики до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та (або) окупаційною адміністрацією держави-агресора, публічні заклики до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України (ч. 1 ст. 111-1 КК), а також публічні заклики до проведення незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території (ч. 5 ст. 111-1 КК) свідчить про те, що вона перебуває на етапі становлення. Напрями вдосконалення судової практики вбачаються у врахуванні: по-перше, підвищеної суспільної небезпечності публічних закликів до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України в умовах збройного протистояння Українського народу російській державі-агресору та водночас державі-терористу; по-друге, вчинення аналізованих кримінально протиправних посягань (публічних закликів до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України) сприяє у досягненні цілей Росії як держави-агресора і держави-терориста; по-третє, захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України є справою всього Українського народу та обов'язком громадян України (ст. 17, 65 Конституції України).

1. Вирок Приморського районного суду м. Одеси від 28 червня 2022 р. у справі № 522/6626/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104957706>. 2. Вирок Корольовського районного суду м. Житомира від 29 серпня 2022 р. у справі № 296/4291/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105948536>. 3. Вирок Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 8 лютого 2023 р. у справі № 932/7074/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108890713>. 4. Вирок Київського районного суду м. Одеси від 13 вересня 2022 р. у справі № 947/20001/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106194043>. 5. Вирок Первомайського міськрайонного суду Миколаївської області від 17 березня 2023 р. у справі № 484/1273/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109619409>. 6. Вирок Вінницького районного суду Вінницької області від 29 листопада 2022 р. у справі № 128/2106/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL:

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/107553233>. 7. Гапончук В.В. Кримінально-правова протидія публічним закликам до вчинення злочинних дій: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2021. 272 с. 8. Постанова Верховного Суду від 28 травня 2020 р. у справі № 489/7957/15-к. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89649333>. 9. Вирок Корольовського районного суду м. Житомира від 16 січня 2023 р. у справі № 296/298/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108401700>. 10. Вирок Вінницького міського суду Вінницької області від 28.03.2023 у справі № 127/21065/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109884474>. 11. Бантишев О. Ф., Титула Д. В. Новели кримінального кодексу України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 396-398. 12. Вирок Коломийського міськрайонного суду від 15 березня 2023 р. у справі № 346/4483/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109602652>. 13. Мовчан Р.О. «Воєнні» новели Кримінального кодексу України: правотворчі та правозастосовні проблеми: монографія . Київ: Норма права, 2022. 244 с. 14. Постанова Верховного Суду від 4 квітня 2023 р. у справі № 295/5493/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110055033?fbclid=IwAR34sLVICb8AtelG-T6GgyuCWLD1PZrd9zvNDEfewD2BMqTo89TwtY2nXFU#>. 15. Вирок Богунського районного суду м. Житомира від 22.06.2022 р. у справі № 295/5493/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104867799>. 16. Проект нового КК України. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekstst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

References

1. Вирок Приморського районного суду м. Одеси від 28 червня 2022 р. у справі № 522/6626/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104957706>. 2. Вирок Королівського районного суду м. Зhyтomyра від 29 серпня 2022 р. у справі № 296/4291/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105948536>. 3. Вирок Бабushkinsкого районного суду м. Dnipropetrovska від 8 лютого 2023 р. у справі № 932/7074/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108890713>. 4. Вирок Київського районного суду м. Одеси від 13 вересня 2022 р. у справі № 947/20001/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106194043>. 5. Вирок Первомайського міськрайонного суду Mykolaiivskoi oblasti від 17 березня 2023 р. у справі № 484/1273/23. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109619409>. 6. Вирок Вінницького районного суду Вінницької області від 29 листопада 2022 р. у справі № 128/2106/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107553233>. 7. Haponchuk V.V. Kryminalno-

pravova protydiaiia publicnym zaklykam do vchynennia zlochynnykh dii: dys. ... kand. yuryd. nauk. Kyiv, 2021. 272 s. **8.** Postanova Verkhovnoho Sudu vid 28 travnia 2020 r. u spravi № 489/7957/15-k. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89649333>. **9.** Vyrok Korolovskoho raionnoho sudu m. Zhytomyra vid 16 sichnia 2023 r. u spravi № 296/298/23. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108401700>. **10.** Vyrok Vinnytskoho miskoho sudu Vinnytskoi oblasti vid 28.03.2023 u spravi № 127/21065/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109884474>. **11.** Bantyshev O.F., Tytula D.V. Novely kryminalnoho kodeksu Ukrainy. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2022. № 9. S. 396-398. **12.** Vyrok Kolomyiskoho miskraionnoho sudu vid 15 bereznia 2023 r. u spravi № 346/4483/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109602652>. **13.** Movchan R.O. «Voieniini» novely Kryminalnoho kodeksu Ukrainy: pravotvorchi ta pravozastosovni problemy: monohrafiia. Kyiv: Norma prava, 2022. 244 s. **14.** Postanova Verkhovnoho Sudu vid 4 kvitnia 2023 r. u spravi № 295/5493/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110055033?fbclid=IwAR34sLVICb8AtelG-T6GgyCWLD1PZrd9zvNDEfewD2BMqTo89Twy2nXFU#>. **15.** Vyrok Bohunskoho raionnoho sudu m. Zhytomyra vid 22.06.2022 r. u spravi № 295/5493/22. *Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104867799>. **16.** Proiekt novoho KK Ukrainy (stanom na 22.05.2023). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

Kryvopuskova Kateryna. Punishment for public calls to commit criminal offences against the foundations of national security of Ukraine: analysis of court practice

The article is devoted to the analysis of court practice in terms of sentencing for public calls for criminal offences against the foundations of national security of Ukraine in the context of russia's armed aggression against Ukraine.

The author states that in the context of russia's armed aggression against Ukraine, public calls for violent change or overthrow of the constitutional order or seizure of state power and public calls for actions aimed at changing the boundaries of the territory or state border of Ukraine in violation of the procedure established by the Constitution of Ukraine, as well as distribution of materials with relevant calls, have been mostly released from serving their sentences with probation in the vast majority of cases.

In addition, the analysis of 13 guilty verdicts in 2022-2023 for committing public calls to support the decisions and/or actions of the aggressor state of the russian federation, which were combined mainly with public denial of the armed aggression against Ukraine (part 1 of article 111-1 of the Criminal code of Ukraine), shows that the courts imposed punishment in the vast majority of cases from the lower limit of the sanction (in the form of deprivation of the right

to hold positions in public authorities, public administration, local self-government for a period of 10 and 11 years).

The article supports the approach that when releasing a person from serving a sentence with probation under article 75 of the Criminal code of Ukraine, courts should make such decisions only after giving proper reasons, indicating which circumstances of the case and data on the personality of the perpetrator give grounds for concluding that he/she can be reformed and re-educated without isolation from society. In conclusion, the author suggests ways to improve judicial practice.

Key words: punishment, public appeals, russia's armed aggression, fundamentals of national security of Ukraine, court practice, release from serving a sentence on probation.

Н. К. МАКАРЕНКО
А. М. ПОЛЯХ

ПРОФЕСІЙНА ЗЛОЧИННІСТЬ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ

Досліджується проблема професійної злочинності в Україні в умовах воєнного стану. Відзначено, що на початку війни загальна кримінальна ситуація в Україні децю покращилася. Зроблено висновок, що вторгнення вплинуло на злочинне середовище та спричинило довгострокові наслідки для його професійних форм.

Серед чинників, які вплинули на стан та основні тенденції розвитку професійної злочинності, визначені: запровадження комендантської години, блокувань; посилення кримінальної відповідальності за майнові злочини; непоодинокі випадки самочинного показового покарання мародерів; міграція кримінальних авторитетів за кордон; проведення мобілізації; видача населенню зброї тощо. З часом професійні злочинці адаптувалися до умов та обмежень воєнного часу, використовуючи наявні можливості для реалізації нових схем злочинної діяльності. Величезні потоки гуманітарної допомоги разом із ослабленням прикордонного контролю стимулювали контрабанду та незаконне привласнення чужого майна, а тисячі солдатів на передовій перетворилися на об'єкт прибуткового нового ринку для наркоторговців. Крім цього, призовники, які намагалися уникнути мобілізації, сприяли появі нової форми контрабанди людей. Торгівля біженцями та зброєю також становить серйозну небезпеку. В подальшому це фактично зумовить зростання рівня злочинності в державі та дестабілізацію безпечного середовища у післявоєнний час.

Підкреслюється, що нині особливою значення набуває розробка механізму відновлення країни, який повинен визначити пріоритети у протидії злочинності та її найбільш небезпечним видам, до яких належить професійна злочинність.

© *МАКАРЕНКО Наталія Костянтинівна* – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національної академії внутрішніх справ; ORCID: 0000-0001-7354-5122; e-mail: makarnat@ukr.net

© *ПОЛЯХ Анатолій Михайлович* – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри криміналістики та судової медицини Національної академії внутрішніх справ; ORCID: 0000-0002-3698-5740; e-mail: anatoipolah@ukr.net

Ключові слова: стан злочинності, професійна злочинність, Україна під час війни; контрабанда; торгівля людьми; наркоторгівля; шахрайство; незаконний обіг зброї; післявоєнна відбудова.

Makarenko Nataliia, Polyakh Anatolii. Professional crime in Ukraine in the conditions of war

The article examines the problem of professional crime in Ukraine under martial law. It is noted that at the beginning of the war, the general criminal situation in Ukraine improved somewhat. It is concluded that the invasion affected the criminal environment and caused long-term consequences for its professional forms.

Among the factors that influenced the state and main trends in the development of professional crime, we can highlight: the introduction of curfews, roadblocks; strengthening criminal responsibility for property crimes; demonstrative punishment of looters; migration of criminal authorities abroad; mobilization; issue of weapons to the population etc. Over time, professional criminals adapted to the conditions and restrictions of wartime, using new opportunities to implement new schemes of criminal activity. Huge flows of humanitarian aid, along with loosened border controls, have fueled smuggling and misappropriation, and thousands of soldiers on the front lines have become a lucrative new market for drug traffickers. In addition, conscripts who tried to avoid mobilization contributed to the emergence of a new form of people smuggling. Trafficking in refugees and arms is also a serious threat. In the future, this will actually lead to the emergence of problems of increasing crime rates in the state and destabilization of the security environment in the post-war period.

It is emphasized that today the development of the country's recovery mechanism, which should determine priorities in combating crime and its most dangerous types, which definitely includes professional crime, is of particular importance.

Key words: state of crime; professional crime; Ukraine during the war; smuggling; human trafficking; drug trade; fraud; illegal arms trafficking; post-war reconstruction.

Постановка проблеми. Професійна злочинність є проявом соціуму, оскільки відображає всі процеси, що відбуваються в суспільстві. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України вплинула на українське суспільство, змінила соціальні, економічні, культурні, історичні, релігійні процеси. Вплинула війна й на злочинне середовище та спричинила довгострокові наслідки для його професійних форм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які в тію чи іншою мірою зверталися до даної проблематики, слід

назвати О. М. Бандурку, В. В. Голіну, С. М. Гусарова, О. М. Джужу, М. В. Корнієнка, О. М. Костенка, О. М. Литвинова, Є.С. Назимка, В.В. Сокурєнка, В. І. Шакуна, О. Н. Ярмиша та ін.

Завдання дослідження: охарактеризувати сучасні тенденції професійної злочинності в умовах війни в Україні; дослідити найбільш поширені види професійної злочинності, що набули нових «можливостей» в умовах війни; запропонувати заходи щодо запобігання професійній злочинності у післявоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що російські агресори додали українським правоохоронцям роботи (було розпочато понад 11,2 тис. кримінальних проваджень за фактами злочинів, учинених військовослужбовцями РФ, загальна кримінальна ситуація на початку війни покращилася: рівень злочинності знизився приблизно на 25%, а кількість автопригод – зменшилася майже в 4 рази.

По-перше, комендантська година, посилення відповідальності за мародерство, непоодинокі випадки самочинного показового покарання мародерів зробили свою справу. Крім того, багато кримінальних елементів разом із мільйонами біженців або виїхали за кордон, або вступили до місцевих загонів територіальної оборони. В свою чергу, мобілізація в Україні значною мірою позбавила злочинний світ «робочої сили», а воєнний стан зупинив широкий спектр злочинної діяльності.

По-друге, збільшилася латентна злочинність – багато людей залишили свої домівки без нагляду, поїхали і поки що не знають, що там відбувається за їхньої відсутності [1].

По-третє, прогалини у роботі правоохоронців певною мірою компенсуються діяльністю військових блокпостів, підрозділів тероборони, військовою службою правопорядку та й просто присутністю на вулицях озброєних військових. Також не можна не враховувати елемент небезпеки для злочинців: у багатьох українців на руках зброя, і тому відплата за злочин може бути дуже швидкою.

Проте кримінальна статистика вже за серпень 2022 року значною мірою підтвердила прогноз щодо суттєвих змін у загальній картині тенденцій злочинності в Україні. Насамперед це стосується злочинів, учинених із застосуванням вогнепальної зброї та вибухових речовин.

У цілому в 2022 р. чисельність зареєстрованих загальнокримінальних правопорушень помітно не збільшилася. В основному зростання спостерігається в областях, території яких протягом року були частково окуповані та на яких велися активні бойові дії – у м. Києві, Київській, Херсонській, Харківській, Чернігівській, Миколаївській, Донецькій областях.

І хоча в цілому ситуація зі злочинністю поки що не є головною темою порядку денного, однак вона неодмінно отримає особливого значення у післявоєнний період. Тисячі залишених будинків та автомобілів, проблеми з продовольством, безробіття, негативні процеси в економіці, величезна кількість незареєстрованої зброї – усе це негативно вплине на криміногенну обстановку в країні [4].

Зазначимо, що після початку Антитерористичної операції 2014 року перші кілька років в Україні фіксувалося зростання злочинності, причому кількість тяжких та особливо тяжких злочинів підскочила майже в півтора рази. На думку фахівців, щось подібне у значно більших масштабах може повторитися після закінчення війни з РФ. Майже в усіх країнах під час бойових дій спочатку відбувався спад злочинності, який змінювався різким сплеском після її закінчення.

Війна дає професійній злочинності нові «можливості» для торгівлі людьми, органами, зброєю, наркотиками, махінацій із держзакупівлями, шахрайства. Слід зазначити, що багато так званих «злочинців у законі» є вихідцями з пострадянських республік і мають зв'язки зі своїми «колегами», зокрема в РФ. З початком бойових дій частина цього контингенту добровільно звільнила країну від своєї присутності, а з іншими було проведено профілактичні заходи, в результаті яких вони залишили територію України[3].

Водночас журналісти видання *The Economist* стверджують, що масовані руйнування, звірства окупантів на захоплених територіях зруйнували співпрацю українських і російських злочинних угруповань. Йдеться про різні види злочинної діяльності, які процвітали в Україні, такі, як контрабанда, торгівля наркотиками, контрабанда зброї та тютюну, а також виробництво нелегальних товарів для експорту [1].

Взагалі війна суттєво змінила ситуацію, створюючи неприйнятні ризики для міжнародної незаконної торгівлі та злочинних мереж. Закриття портів на Чорному морі та втрата контролю на

кордонах призвели до переспрямування контрабандних маршрутів в обхід України. Йдеться про контрабандну «супермагістраль», що проходила через частини східної України, які були окуповані Росією у 2014 році, а також про контрабандні центри в Одесі та інших чорноморських портах.

До війни Україна була транзитним маршрутом для героїну з Афганістану. Кокаїн із Латинської Америки також везли через Чорне море. В іншому напрямку експортувалася зброя до Азії та Африки, зокрема з порту Миколаїв. У 2020 році Україна випередила Китай та стала найбільшим джерелом імпорту нелегального тютюну в Європі [1].

Актуальним є питання кримінальних правопорушень, пов'язаних із наркотиками в Україні. Російське вторгнення не зменшило тенденцій злочинності у сфері незаконного зберігання та вживання наркотиків. Офіційні дані свідчать про те, що воєнний період характеризується зростанням злочинності, пов'язаної з наркотиками. Кількість посягань у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інших кримінальних правопорушень проти здоров'я населення у 2022 році збільшилася на 16,3% (34 398), переважно за рахунок фактів незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту (+42,7%; 20 140) [7].

Також правоохоронцями фіксуються непоодинокі випадки, що свідчать про наявність злочинного промислу, коли ділки пропонують чоловікам допомогу в незаконному перетині кордону. Відзначається збільшення числа таких випадків – до 1225 (зростання у 3,7 рази), що пов'язано з ухиленням від мобілізації.

Крім того, різноманітні шахраї намагаються заробити на «схемах» із поселенням біженців за кордоном, придбанням військової амуніції, техніки та приладів. Обліковані випадки шахрайства, на відміну від інших злочинів проти власності, в 2022 році збільшилися на 34,5% (32 086).

Особливо зухвалі наживаються на людському горі. За інформацією Генерального штабу ЗСУ, родичам військовослужбовців почали надходити підозрілі телефонні дзвінки та повідомлення. Особливо це стосується родичів військових, які потрапили в полон або вважаються зниклими безвісти. Шахраї, користуючись емоцій-

ним станом рідних та близьких, пропонують за грошову винагороду «надати інформацію» про військового та «сприяти визволенню з полону», а також намагаються, нібито з метою уточнення, дізнатися особисті дані українських захисників.

Україна вже до вторгнення мала значну кількість зброї, а під час війни цей обсяг ще збільшився. Нині спостерігається тенденція сприйняття українцями зброї як інструмента, необхідного для захисту в тому чи іншому вигляді своїх прав і свобод. Тому є всі підстави вважати, що відсутність механізму легального придбання вогнепальної зброї громадянами упродовж незначного проміжку часу може спровокувати зростання незаконної торгівлі зброєю. Історія свідчить, що війни підживлюють торгівлю зброєю: зброя з Югославії використовується у насильницьких злочинах по всій Європі й дотепер.

У 2022 році суттєво зросла кількість викрадень транспортних засобів через відсутність їхньої належної охорони. Офіційна статистична звітність свідчить про зростання рівня вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 289 КК України. З 2016 року спостерігалася тенденція до зменшення числа цих кримінальних правопорушень (2016 р. – 12205, 2017 – 9018, 2018 – 6642, 2019 – 5467, 2020 – 4522, 2021 р. – 2894), що пов'язано з активізацією роботи оперативних підрозділів поліції з професійними злочинцями, які спеціалізувалися на незаконному заволодінні транспортними засобами. У 2022 році ця тенденція погіршилася: зареєстровано 4194 кримінальних правопорушення, передбачених ст. 289 КК України, що на 31 % більше, ніж у попередньому році. І це при тому, що дуже сильно скоротилася статистична база обліку та території обліку. Відтак реальний рівень зростання викрадень транспортних засобів становить не менше 50 % [5].

Також можлива активна корупційна експлуатація проєктів із відновлення країни, які можуть стати об'єктом особливої уваги злочинних організацій. Адже, незважаючи на умови воєнного стану, рівень корупції в Україні лишається досить високим. Підтвердженням цього є результати рейтингу Індексу сприйняття корупції, а саме: у 2015 році Україна отримала 27 балів зі 100 (у 2016 – 29 балів, 2017 – 30 балів; 2018 – 31 бал, 2019 – 29 балів, 2020 – 33 бали, 2021 – 32 бали) і посіла 123-є місце із 199 країн у списку, а у 2022 році – 116 місце із 180 можливих. Так, наша

держава все ще залишається серед найбільш корумпованих країн. Місце в рейтингу Україна поділила з Монголією, Алжиром, Анголою та Замбією [1].

Водночас Світовий банк оцінив вартість відновлення України в 411 мільярдів доларів, включаючи 92 мільярди на транспорт і 69 мільярдів на житло. Такі масштабні проекти можуть легко стати здобиччю професійних злочинців, яка паразитує у системі державних закупівель і тендерів.

Воєнний стан у країні сприяє такому явищу, як торгівля людьми. Втрата роботи та доходу, а також відсутність можливості забезпечити основні потреби внутрішньо переміщених осіб та постраждалих від війни збільшують ризики. Деякі групи населення є найбільш уразливими до торгівлі людьми через свою стать, вік або фінансову, фізичну чи психологічну вразливість. Тому особливу увагу слід приділяти дітям без супроводу, розлученим сім'ям, жінкам, представникам етнічних меншин, інвалідам, людям похилого віку.

В умовах війни особливого значення набув розвиток цифрових технологій. Можна стверджувати, що цифровий перехід є стратегічним напрямом підвищення стійкості української економіки та забезпечення економічної безпеки держави [1]. Водночас наразі активізувалися аферисти, які за допомогою фішингу отримували у користувачів мережі персональні дані та виманювали заощадження під виглядом надання державних виплат для переселенців. Крім вже відомих схем продажу неіснуючих товарів, зловмисники винайшли нові способи наживи – схеми псевдоволонтерства.

Професійні шахраї постійно підлаштовуються під потреби суспільства і щоразу вигадують нові схеми. Так, четверо засуджених за особливо тяжкі злочини організували шахрайську діяльність у колонії. Вони створювали фейкові акаунти військових та волонтерів у соцмережах. Користуючись цими сторінками, «продавали» техніку та генератори для фронту, вказуючи занижену ціну. Шахраї мали чітко відпрацьовану схему, на якій заробляли до 100 тисяч гривень за день.

Іншими найпоширенішими схемами шахрайства в умовах воєнного стану є: псевдоблагодійність; пропозиції оренди неіснуючого житла для переселенців; фейкові пасажирські перевезення; шахрайство під виглядом організації переправлення через держкордон чоловіків призовного віку; «платне» розмінування тощо [1].

Висновки. В умовах війни злочинний світ в Україні дещо змінився. Багато українських кримінальних авторитетів вирішили залишити країну, а воєнний стан і комендантська година в усій країні певний час стримували деякі форми злочинної діяльності. Але з часом професійні злочинці адаптувалися до умов та обмежень воєнного часу, використовуючи нові можливості для реалізації нових схем злочинної діяльності. Величезні потоки гуманітарної допомоги разом із ослабленням прикордонного контролю стимулювали контрабанду та незаконне привласнення чужого майна, а тисячі солдатів на передовій перетворилися на об'єкт прибуткового нового ринку для наркоторговців. Крім цього, призовники, які намагалися уникнути мобілізації, сприяли появі нової форми контрабанди людей. Торгівля біженцями та зброєю також становить серйозну небезпеку. В подальшому це фактично зумовлює виникнення проблем зростання рівня злочинності в державі та, як наслідок, дестабілізацію безпечного середовища у післявоєнний час.

За цих умов особливого значення набуває розробка механізму відновлення країни, який повинен визначити пріоритети у протидії злочинності та її найбільш небезпечним видам, до яких належить професійна злочинність.

Водночас всупереч типовим ситуаціям у країнах, що переживають війну та соціальні потрясіння, Україна має реальний шанс стати країною, яка позбулася корупції та ліквідувала кримінальні промисли.

1. Transparency International Україна. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>
2. Брисковська О. М. Окремі види фінансового шахрайства з використанням мережі Інтернет в умовах воєнного стану: *Злочинність і протидія їй в умовах війни: глобальний, регіональний та національний виміри*: зб. тез доп. наук.-практ. конф. (м. Вінниця, 12 квіт. 2023 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Криминол. асоц. України; Наук. парк «Наука та безпека». Вінниця: ХНУВС, 2023. С. 46-49.
3. Війна в Україні розколола організовані злочинні угруповання. URL: <https://www.shepetivka.org.ua/post-105910-vijna-v-ukrayini-rozkolola-organizovani-zlochynni-ugrupuvannya-the-economist.html>
4. Війна, психологічні травми, бідність: в Україні починає зростати рівень злочинності. URL: <https://kg.ua/news/viyna-psiologichni-travmi-bidnist-v-ukrayini-pochinaie-zrostati-riven-zlochinnosti>
5. Данильченко Ю. Б. Особливості детермінації незаконного заволодіння транспортними засобами в умовах війни: *Злочинність і протидія їй в умовах війни: глобальний, регіональний та національний виміри*.

С. 76-79. **6.** Єфремова К. В. Новітні підходи до правового регулювання системи цифрової економічної безпеки України в умовах воєнного стану: *Актуальні проблеми господарської діяльності в умовах розбудови економіки*: матер. II круглого столу (м. Харків, 29 квітня 2022 р.). Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2022. С. 96–100. **7.** Звітність. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2021 р. та 2022 р. Форма № 1 (місячна): затв. наказом Генерального прокурора від 30.06.2020 р. № 299. *Офіційний сайт Офісу Генерального прокурора*. URL: <https://is.gd/xkGSg0> **8.** Кримінал в Україні: як війна вплинула на рівень злочинності? URL: <https://porady.org.ua/kryminal-v-ukrayini-yak-viyna-vplynula-na-riven-zlochynnosti> **9.** Як війна вплинула на злочинність не лише в Росії та Україні, а й у всьому світі. URL: <https://argumentua.com/stati/yak-v-ina-v-ukra-n-vplynula-na-zlochinn-stne-lishe-v-ros-ta-ukra-n-i-u-vsomu-sv-t> **10.** Як війна вплинула на злочинність. «Одна справа – називатися злочинцем; зовсім інше – вважати себе зрадником». URL: <https://cripo.com.ua/gangsters/yak-vijna-vplynula-na-zlochynnist-odna-sprava-nazyvatysya-zlochytntsem-zovsim-inshe-vvazhaty-sebe-zradnykom>.

References

1. Transparency International Ukraine. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>
2. Bryskovska O. M. Okremi vydy finansovoho shakhraistva z vykorystanniam merezhi Internet v umovakh voiennoho stanu: *Zlochynnist i protydiia yii v umovakh viiny: hlobalnyi, rehionalnyi ta natsionalnyi vymiry*: zb. tez dop. nauk.-prakt. konf. (m. Vinnytsia, 12 kvit. 2023 r.) / MVS Ukraine, Kharkiv, nats. un-t vnutr. sprav; Kryminol. asots. Ukrainy; Nauk. park «Nauka ta bezpeka». Vinnytsia: KhNUVS, 2023. S. 46-49. **3.** Viina v Ukraini rozkolola orhanizovani zlochynni uhrupuvannia. URL: <https://www.shepetivka.org.ua/post-105910-vijna-v-ukrayini-rozkolola-organizovani-zlochynni-ugrupuvannya-the-economist.html> **4.** Viina, psykholohichni travmy, bidnist: v Ukraini pochynaie zrostaty riven zlochynnosti. URL: <https://kg.ua/news/viyna-psykholohichni-travmi-bidnist-v-ukrayini-pochinaie-zrostati-riven-zlochinnosti> **5.** Danylchenko Yu. B. Osoblyvosti determinatsii nezakonnoho zavolodinnia transportnymy zasobamy v umovakh viiny: *Zlochynnist i protydiia yii v umovakh viiny: hlobalnyi, rehionalnyi ta natsionalnyi vymiry*. S. 76-79. **6.** Yefremova K. V. Novitni pidkhody do pravovoho rehuliuвання systemy tsyfrovoy ekonomichnoi bezpeky Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: *Aktualni problemy hospodarskoi diialnosti v umovakh rozbudovy ekonomiky*: матер. II kruhloho stolu (m. Kharkiv, 29 kvitnia 2022 roku). Kharkiv: NDI PZIR NAPrN Ukrainy, 2022. С. 96–100. **7.** Zvitnist. Yedyniy zvit pro kryminalni pravoporushennia za 2021 r. ta 2022 r. Forma № 1 (misiachna): zatv. nakazom Heneralnoho prokurora vid 30.06.2020 r. № 299. Ofitsiyniy sait Ofisu Heneralnoho prokurora. URL: <https://is.gd/xkGSg0> **8.** Kryminal v Ukraini: yak viina vplynula na riven zlochynnosti? URL: <https://porady.org.ua/kryminal-v-ukrayini-yak-viyna-vplynula-na-riven-zlochynnosti> **9.** Yak viina vplynula na zlochynnist ne lyshe v Rosii ta Ukraini, a y u vsomu sviti. URL: <https://argumentua.com/stati/yak-v-ina-v-ukra-n>

vplynula-na-zlochinn-st-ne-lishe-v-ros-ta-ukra-n-i-u-vsomu-sv-t 10. Yak viina vplynula na zlochynnist. «Oдна sprava – nazyvatysia zlochyntsem; zovsim inshe – vvazhaty sebe zradnykom». URL: <https://cripo.com.ua/gangsters/yak-vijna-vplynula-na-zlochynnist-odna-sprava-nazyvatysya-zlochyntsem-zovsim-inshe-vvazhaty-sebe-zradnykom>.

Makarenko Nataliia, Polyakh Anatolii. Professional crime in Ukraine in the conditions of war

The article examines the problem of professional crime in Ukraine under martial law. It is noted that at the beginning of the war, the general criminal situation in Ukraine improved somewhat. It is concluded that the invasion affected the criminal environment and caused long-term consequences for its professional forms.

Among the factors that influenced the state and main trends in the development of professional crime, we can highlight: the introduction of curfews, roadblocks; strengthening criminal responsibility for property crimes; demonstrative punishment of looters; migration of criminal authorities abroad; mobilization; issue of weapons to the population, etc.

Over time, professional criminals adapted to the conditions and restrictions of wartime, using new opportunities to implement new schemes of criminal activity. Huge flows of humanitarian aid, along with loosened border controls, have fueled smuggling and misappropriation, and thousands of soldiers on the front lines have become a lucrative new market for drug traffickers. In addition, conscripts who tried to avoid mobilization contributed to the emergence of a new form of people smuggling. Trafficking in refugees and arms is also a serious threat. In the future, this will actually lead to the emergence of problems of increasing crime rates in the state and destabilization of the security environment in the post-war period.

It is emphasized that today the development of the country's recovery mechanism, which should determine priorities in combating crime and its most dangerous types, which definitely includes professional crime, is of particular importance.

Key words: state of crime; professional crime; Ukraine during the war; smuggling; human trafficking; drug trade; fraud; illegal arms trafficking; post-war reconstruction.

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ
ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.41

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-114

П. Ф. КУЛИНИЧ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ
БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ
У ЗЕМЛЕРОБСТВІ УКРАЇНИ

Здійснений аналіз стану та визначені перспективи розвитку правового забезпечення використання безпілотних літальних апаратів у сільському господарстві. Обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення земельного законодавства для забезпечення використання дронів для потреб аграрного виробництва та моніторингу земельних ресурсів.

Ключові слова: землеробство, безпілотні літальні апарати, законодавство.

Kulynych Pavlo. Legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in the agriculture of Ukraine

An analysis of the situation was carried out and prospects for the development of legal support for the use of unmanned aerial vehicles in agriculture were determined. Proposals for improving of land legislation to ensure the use of drones for the needs of agricultural production and monitoring of land resources were substantiated.

Key words: farming, unmanned aerial vehicles, legislation.

Україна вважається однією з провідних аграрних держав світу, а її сільське господарство – профільною галуззю національної економіки. Проте провідна роль аграрного сектора досягнута завдяки максимально повному використанню традиційних способів ведення виробництва, продуктивний потенціал яких має певні межі й не зростає. Тому подальший розвиток аграрного сектора країни залежить від використання у виробництві сільськогосподарської продукції новітніх технологічних рішень.

Виклад основного матеріалу. Одним із важливих технологічних нововведень у аграрне виробництво є використання безпілотних літальних апаратів (БПЛА, дрони, агродрони). Вперше дрони у сільському господарстві почали використовуватися наприкінці 70-х років ХХ ст., але справжній бум у їх застосуванні відбувся протягом останніх 10 років. Як зазначають експерти, потенціал БПЛА у забезпеченні сталості сільського господарства величезний. Відповідно очікується, що світовий ринок сільськогосподарських безпілотників у найближчий період становитиме \$32,4 млрд [1].

У Китаї вже 15% робіт в агросекторі виконують дрони, і ця частка постійно зростає. В Україні для більшості аграріїв використання дронів у полі ще не є поширеною практикою. Загальний оборот ринку дронів в Україні становить близько \$ 13–14 млн на рік [2]. Сюди входять звичайні дрони для розваг та побуту, для промисловості та сільського господарства. Проте вже чимала кількість аграріїв, починаючи від агрохолдингів і закінчуючи фермерами, застосовують безпілотні літальні апарати.

В Україні загальна кількість оброблюваних площ дронами від DroneUA у 2021 році перевищила 1 млн га. За прогнозами учасників ринку дронів, використання безпілотників дозволить збільшити загальну врожайність в країні на 4,5-6%, відповідно поліпшити експортний потенціал українського агробізнесу [3].

Як зазначають експерти, основні завдання, які виконуються з використанням дронів, поділяються на три основні групи. Перша група включає звичайний польовий моніторинг, так званий «Стор Scouting», коли дрон допомагає агрономам бачити більше і швидше. Друга група завдань – застосування технології точного землеробства. Зокрема, дрони використовуються для створення різноманітних карт (карт полів, розвитку рослин, вегетаційних індексів тощо). Дрони дозволяють диференційовано підходити до обробіт-

ку сільськогосподарських земель, оскільки ґрунтовий покрив угідь є неоднорідним за якістю ґрунтів та станом рельєфу. Нарешті, третя група завдань, які вирішуються з використанням агродронів, полягає у застосуванні технології внесення біологічних засобів захисту. Причому в такому захисті дрони успішно конкурують із класичними видами техніки для обприскування.

Більше того, Бельгійський дослідницький інститут обробної промисловості Flanders Make розробив дрон для підрахунку кількості фруктів до збирання урожаю. Наприклад, летючий дрон-робот може підрахувати кількість ягід полуниці з повітря завдяки штучному інтелекту, допомагаючи виробникам сільськогосподарських культур точніше прогнозувати урожай. З цією метою в інституті Flanders Make розробили БПЛА, які автоматично підраховують кількість квітів та плодів на шматочку сільськогосподарської землі, використовуючи камери та датчики [4].

У Нідерландах очікують, що якщо кожен дрон зможе обробити 500 га, то до 2050 року лише 44 дрони буде достатньо для обприскування всієї площі фруктів та овочів у Нідерландах, яка становить 22 тис. га. Всього ж у аграрному секторі Нідерландів до 2050 р. використовуватиметься загалом 1455 дронів, більшість із них залучатиметься для інспекції земель [5].

Отже, у сучасному землеробстві агродрони використовуються для: 1) моніторингу полів та аналізу стану рослин і ґрунтів; 2) ідентифікації з високою точністю проблемних ділянок; 3) складання 3D-мап полів, фотопланів, на основі яких формуються карти-завдання та «паспорти» полів; 4) здійснення контролю якості виконання посівів та використання агротехніки; 5) внесення добрив і насіння, розпилювання засобів захисту рослин, зрошення полів [6]. Водночас передові господарства починають використовувати дрони і для інших сільськогосподарських цілей. Так, у 2021 році вперше у світі засіяли поле соняшником із використанням дрону, що раніше вважалося неможливим, і отримали гарний врожай [7].

З огляду на велику територію обробітку БПЛА забезпечують вищу ефективність, дозволяючи користувачам робити знімки з високою роздільною здатністю швидше, ніж альтернативні методи дистанційного зондування земної поверхні. До того ж дрони розглядаються як більш безпечний варіант для картування склад-

них ділянок. Там, де для спостереження у сільському господарстві традиційно використовувалися супутники і пілотовані літальні апарати, БПЛА швидко стають більш точною і економічною альтернативою [1].

Застосування дронів у сільському господарстві прирівнюється до використання технологій із мінімальними ризиками. Всі польоти виконуються далеко від людей та техніки, повітряний простір контролюється операторами дронів, які утримуються їх у зоні прямої видимості [8]. Нарешті, практика застосування дронів у землеробстві свідчить і про те, що вони є різновидом робототехніки, яка рятує людство від рутини.

Для створення умов для стабільного використання дронів у сільському господарстві в Україні планується будівництво спеціальних аеродромів для дронів, які розташовуватимуться на відстані 400–500 км від пункту спостереження. Такі аеропорти функціонуватимуть автономно. Вони дозволятимуть дронам піднятися, оглянути територію, приземлитися і почати заряджатися в автоматичному режимі [2].

Експерти стверджують, що Україна є однією з найпривабливіших та найбільших ринків для використання сільськогосподарських дронів у Європі. Їх використанню сприяють досить висока концентрація земель агропідприємств, готовність до впровадження інновацій і лояльне законодавство. Найкраще інновації освоюють аграрії, які обробляють понад 1000–3000 га. При цьому агрохолдинги користуються здебільшого послугами сервісних компаній із надання аграрних послуг із використанням дронів [6].

Проте, як свідчить практика, для мікро- чи малого агрогосподарства купівля дрона значно доступніша, ніж купівля одиниці самохідної техніки. Залежно від типу культури і загального технічного стану господарства інвестиція окупиться вже за сезон, тоді як для сервісних компаній, які надають послуги з використанням агродронів, інвестиція окупиться за 2 роки. До формування вітчизняного ринку агродронів долучаються і банки та страхові компанії. Так, Ощадбанк спільно з імпортером квадрокоптерів DJI Agriculture започаткували у 2021 році в Україні програму кредитування аграріїв на придбання агродронів [9]. А страхові компанії VUSO та QUADRO.ua запустили партнерський проєкт страхування КАСКО промислових дронів та агрокоптерів DJI [10].

При цьому на 20–30% знижуються витрати хімікатів. А завдяки ультраекономному використанню зменшується витрата води. Крім того, аграрій зможе економити 2–4,5% врожаю, який зазвичай пошкоджується колесами трактора чи іншої важкої техніки. При цьому такими найпростішими формами використання агродронів, як, наприклад, моніторинг полів, вже користуються до 30% українських фермерських господарств [6].

Як наслідок, ринок дронів України за своїм розміром дорівнює відповідному ринку всієї Європи. Завдяки тому, що у нас не лімітована законодавчо сфера використання дронів, саме в Україні сформувався більший їх флот, ніж на території Євросоюзу та РФ сумарно [11].

Витоки формування законодавства про використання БПЛА пов'язані з підписанням у 1944 році Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (Чиказька Конвенція), якою встановлені деякі правила використання дронів. Так, у ст. 8 Конвенції встановлена заборона на польоти будь-яких безпілотних апаратів однієї держави над територією іншої держави без її дозволу. При цьому використання БПЛА в повітряних коридорах цивільних авіаційних суден має здійснюватися із забезпеченням безпеки цивільних авіаційних перевезень. Нарешті, Додатки до Конвенції містять стандарти та правила для ліцензування пілотів, операцій та льотної придатності повітряних суден [12].

Однак тривалий час використання БПЛА не було поширеним. Ситуація з використанням таких апаратів почала змінюватися на початку XXI століття, що зумовило прийняття нових правових норм у даній сфері. Так, у 2007 році Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) створила дослідницьку групу з розробки стандартів щодо використання дистанційно пілотованих авіаційних систем (ДПАС/РPAS). У 2011 році ІКАО надала роз'яснення загальних принципів операційного використання БПЛА. Згідно з роз'ясненням БПЛА є авіаційними суднами, тому основні норми та правила цивільної авіації були поширені й на них. Крім того, були внесені деякі зміни до додатків до Чиказької Конвенції, зокрема щодо обов'язкової сертифікації БПЛА за вимогами безпеки та керування ліцензованим пілотом і перебування під контролем сертифікованого оператора. Водночас національні норми використання БПЛА в різних країнах-учасниках Конвенції відрізняються

масштабами, змістом та рівнем деталізації, що не дозволяє створити умови для взаємного визнання та відкриття повітряного простору для безпілотних літальних апаратів. Тому Європейський Союз ініціював розробку гармонізованих норм та правил використання БПЛА в повітряному просторі країн-членів ЄС [13].

Так, 4 липня 2018 року в ЄС був прийнятий акт «Про загальні правила в галузі цивільної авіації та створення Агентства з безпеки польотів Європейського союзу» (European Union Aviation Safety Agency (2018/1139) [14]. А 12 березня 2019 року Європейська комісія прийняла Делегований Регламент Комісії «Про безпілотні літальні системи та операторів безпілотних літальних систем третіх країн» (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) on unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems) [15]. Цими актами передбачено, що БПЛА мають бути екологічно безпечними та індивідуально ідентифікованими, що дозволить відповідним органам влади відстежувати політ конкретного безпілотника в разі потреби.

Крім того, імплементаційний Регламент (ЄС) 2019/947 від 24 травня 2019 року щодо правил та процедур експлуатації безпілотних літальних апаратів (Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft) [16] запровадив три категорії операцій (відкриті, конкретні та сертифіковані) відповідно до рівня ризиків, пов'язаних із використанням БПЛА – низький, середній та високий. Операції з низьким рівнем ризику («відкрита» категорія) не потребують будь-яких дозволів на використання таких апаратів, але для них встановлені суворі експлуатаційні обмеження. Застосування БПЛА у відкритій категорії не потребує попередніх дозволів або пілотної ліцензії. Однак існують деякі обмеження в контексті визначення висоти запуску та відповідності технічним вимогам, визначеним у Регламенті. Для демонстрації цієї відповідності дрони, які можуть експлуатуватися у відкритій категорії, повинні мати ідентифікаційне позначення класу. Додаткові експлуатаційні обмеження поширюються на кожен клас безпілотника, зокрема щодо відстані, якої необхідно дотримуватися між безпілотником та особами, які не беруть участі у керуванні ним.

Для операцій із середнім ризиком оператори мають отримати дозвіл національного авіаційного органу на основі стандартизова-

ної оцінки ризику або конкретного сценарію (конкретна категорія). Коли передбачувана операція перевищує обмеження «відкритої» категорії, оператор повинен розглянути можливість проведення операційної діяльності у особливій категорії (із середнім ступенем ризику).

Нарешті, у разі здійснення операцій з використання БПЛА з високим ризиком застосовуються класичні авіаційні правила (сертифікована категорія). До категорії «сертифікована» (високий ризик) належать операції із залученням великих БПЛА у контрольованих повітряних просторах. Правила, що застосовуються до категорії «сертифіковані», будуть такими ж, як і для пілотованої авіації: безпілотники повинні бути сертифіковані на їх придатність до пілотування, пілоти повинні мати ліцензію, а нагляд за безпекою здійснюватимуть відповідні національні авіаційні органи та Агентство авіаційної безпеки Європейського Союзу (EASA).

Водночас імплементацийний Регламент (ЄС) 2019/947 від 24 травня 2019 року щодо правил та процедур експлуатації БПЛА передбачає, що для забезпечення необхідної гнучкості держави-члени зможуть визначити «зони» для обмеження доступу до певних ділянок їх повітряного простору або навпаки, ослабити там, де склалися необхідні умови. При цьому реєстрація та авторизація операцій із використанням БПЛА здійснюється на національному рівні на основі загальних правил.

В Україні законодавство про використання БПЛА також знаходиться у зародковому стані, оскільки воно відносить БПЛА до звичайних повітряних суден. Так, згідно з п. 23 ст. 1 Повітряного кодексу України [17], безпілотне повітряне судно вважається повітряним судном, призначеним для виконання польоту без пілота на борту, але з дотриманням жорстких правил цивільної авіації. Безперечно, такий правовий режим використання БПЛА будь-яких типів, які використовуються у аграрній сфері, не є оптимальним.

У зв'язку з цим у літературі пропонується для забезпечення зростаючого ринку БПЛА як нового виду підприємницької діяльності доцільно встановити у законодавстві низку спеціальних положень, якими визначити: 1) якою кваліфікацією повинна володіти людина для допуску до пілотування БПЛА; 2) як регулювати повітряний простір для мінімізації ризику зіткнення БПЛА з літаками та один

з одним; 3) як убезпечити людей від падіння на них БПЛА і хто нестиме за це відповідальність [18, с. 188].

З метою створення сприятливих правових умов використання безпілотних літальних апаратів 22 червня 2020 р. на розгляд Верховної Ради України внесений проєкт Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України (далі – ПКУ) щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації» (№ 3716) [19]. Зокрема, цим законопроектом: надається їх чітке сучасне визначення понять «безпілотна авіаційна система», «безпілотне повітряне судно», «дистанційний пілот»; вносяться зміни до статті 10 ПКУ щодо забезпечення необхідного рівня безпеки авіації, у тому числі експлуатантами безпілотних повітряних суден; стаття 13 ПКУ доповнюється положенням щодо встановлення обов'язковості отримання сертифіката експлуатанта для безпечного використання безпілотних літальних апаратів; змінами до статті 39 ПКУ передбачається формування засад для створення спрощеної системи обліку безпілотних літальних апаратів, що не потребують отримання сертифікату типу, та їх експлуатантів; нововведеннями до статті 52 ПКУ пропонується встановити окремі вимоги до підготовки та компетенції дистанційного пілота; запроваджується перелік видів обов'язкового авіаційного страхування з вимогою до експлуатанта безпілотного повітряного судна страхувати відповідальність за шкоду, заподіяну третім особам.

Однак зазначені нововведення до Повітряного кодексу України стосуються всіх видів безпілотних літальних апаратів і не відображають специфіки використання БПЛА у сільському господарстві. Тому в зареєстрованому групою народних депутатів України 16 січня 2021 року у Верховній Раді України законопроекті «Про захист рослин» (№ 4600) [20] зроблена спроба врегулювання використання дронів у сільському господарстві України шляхом розмежування внесення засобів захисту рослин (ЗЗР) авіаційним методом від їх внесення за допомогою БПЛА, які дозволяють вносити ЗЗР у значно менших обсягах – так званім ультрамалооб'ємним методом. При цьому висота польоту дронів прирівнюється до висоти штанги обприскувача (кілька метрів) за умови, що вона підтримується автоматично [21]. Передбачається, що з внесенням зазначених законодавчих змін використання

БПЛА для захисту рослин отримає більш сприятливу законодавчу базу.

Водночас, як свідчить практика, використання безпілотних літальних апаратів у земельній і аграрній сферах не обмежується агрохімічним та біологічним захистом рослин. Такі апарати довели свою ефективність і у сфері дистанційного зондування земної поверхні для збору інформації про стан і динаміку родючості ґрунтів, сільськогосподарських культур тощо. Більше того, саме БПЛА можуть забезпечити виконання значної частини тих завдань дистанційного зондування земної поверхні (ДЗЗ), які виконуються космічними та пілотованими літальними апаратами. Донедавна з міркувань суспільної безпеки використання БПЛА жорстко регламентувалося такою мірою, що їх важко було використовувати для потреб ДЗЗ. І лише в останні роки у багатьох країнах світу почали думати над прийняттям законодавства, яке б упорядкувало використання БПЛА у різних сферах економіки, зокрема, у землеробстві. Одними з перших вжили заходів до зняття обмежень у їх використанні країни Європейського Союзу.

На нашу думку, з метою створення більш сприятливих правових умов для використання БПЛА для виконання завдань дистанційного зондування землі для потреб землеробства, охорони та раціонального використання земель доцільно розробити та прийняти Закон України «Про дистанційне зондування земельних ресурсів безпілотними літальними апаратами», яким мають бути врегульовані всі питання застосування БПЛА у земельних і аграрних відносинах. Крім того, цим законом доцільно врегулювати і питання формування бази даних про стан земельних ресурсів не тільки для задоволення інтересів конкретного агровиробника – власника чи користувача земельних ділянок для ведення сільськогосподарського виробництва. Адже, як свідчить практика, сучасні агродрони комплектуються програмним забезпеченням та пультами дистанційного зв'язку, які дають можливість відстежувати маршрути польотів безпілотних літальних апаратів, обсяг виконаної ними роботи та її якість. Інформація, яку отримують БПЛА про стан ґрунтів тощо, надходить до серверів оператора – компанії, яка обслуговує землеволодіння конкретного агровиробника [22]. І наразі цим все закінчується.

На нашу думку, отримана з використанням БПЛА інформація про стан земельних ресурсів має велику цінність не тільки для

агровиробників, які використовують агродрони для автоматизації власних виробничих потреб. Така інформація має не меншу цінність і для суспільства в цілому. Тому вважаємо, що пропонуванім Законом України «Про дистанційне зондування земельних ресурсів безпілотними літальними апаратами» має бути покладений на операторів БПЛА обов'язок передачі інформації про стан земельних ресурсів конкретних сільськогосподарських товаровиробників, які обслуговуються з використанням БПЛА, на публічні бази даних відомостей про земельні ресурси країни. Очевидно, зазначеним законом мають бути визначені показники стану земельних ресурсів, відомості про які мають надходити від операторів БПЛА до таких баз даних. Отже, при масовому застосуванні агродронів такі публічні бази даних будуть постійно оновлюватися, а суспільство отримає актуальні дані про стан земельних ресурсів, що відкрис нові можливості у правовому регулюванні земельних відносин та забезпечить на цій основі більш жорсткий контроль за дотриманням законодавства про охорону земель та слугуватиме основою для оперативного притягнення його порушників до юридичної відповідальності.

Крім того, масове використання БПЛА породжує необхідність вирішення ще однієї земельно-правової проблеми – уточнення правового режиму сільськогосподарських земель, на яких розташовані базові RTK-станції (Real Time Kinematic – кінематика в реальному часі) - прилади, що надсилають коригуючі сигнали (поправки), які дозволяють підвищити точність GPS позиціонування (визначення координат) до 2,5 см. Основні складові базової станції - GNSS-приймач, програмне забезпечення для управління приймачем та реєстрації даних, супутникова антена та джерело живлення [23]. Причому чим далі від полів розташована метеостанція, тим меншу цінність мають її дані. А якщо відстань перевищує 5-7 км, то такі дані некоректно використовувати разом із технологіями точного землеробства. Стационарна польова метеостанція працює від сонячної панелі та акумуляторної батареї (кілька діб, якщо немає сонця). Таку метеостанцію зазвичай купують для групи консолідованих полів та встановлюють не в полі, а поряд із ним, в охоронюваному місці. Приблизний радіус дії метеостанції 4-5 км. Це площа, для якої заміри будуть більш-менш релевантними. Якщо цільова площа полів господарства перевищує цей радіус (на кіль-

ка кілометрів), у комплекті з основною метеостанцією необхідно придбати кілька датчиків кількості опадів. Польова метеостанція буде встановлюватися всередині групи полів, а датчики опадів (для уточнення даних) будуть розташовані по периметру загальної площі [24].

На нашу думку, поля, де працюють БПЛА та устатковується устаткування для цифровізації, повинні мати правовий режим територій з обмеженим або повністю забороненим доступом сторонніх осіб. Відтак власник (користувач) БПЛА та іншого устаткування має звільнитися від відповідальності за шкоду, завдану стороннім особам дроном або іншим устаткуванням у межах земельного масиву, для забезпечення аграрного виробництва, на якому використовуються дрон та/або інше устаткування. Натомість дії таких сторонніх осіб, якими завдається шкода дронам та іншому устаткуванню або унеможливується їх використання за призначенням, мають тягти за собою застосування до порушників заходів юридичної відповідальності.

Висновки. У сучасному землеробстві агродрони використовуються для: 1) моніторингу полів та аналізу стану рослин і ґрунтів; 2) ідентифікації з високою точністю проблемних ділянок; 3) складання 3D-мап полів, фотопланів, на основі яких формуються карти-завдання та «паспорти» полів; 4) здійснення контролю якості виконання посівів та використання агротехніки; 5) внесення добрив і насіння, розпилювання засобів захисту рослин, зрошення полів. Водночас передові господарства починають використовувати дрони і для інших сільськогосподарських цілей. Витоки формування законодавства про використання БПЛА пов'язані з підписанням у 1944 році Конвенції про міжнародну цивільну авіацію (Чиказька Конвенція), якою встановлені деякі правила використання дронів. Однак тривалий час використання БПЛА не було поширеним. Ситуація з використанням таких апаратів почала змінюватися на початку ХХІ століття, що зумовило прийняття нових правових норм у даній сфері. У 2011 році Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) надала роз'яснення загальних принципів операційного використання БПЛА. Згідно з роз'ясненням БПЛА визнані авіаційними суднами, тому основні норми та правила цивільної авіації були поширені й на них. В Україні законодавство про використання БПЛА також знаходиться у зародковому стані,

оскільки відносить БПЛА до звичайних повітряних суден. Такий правовий режим використання БПЛА будь-яких типів, які використовуються у аграрній сфері, не є оптимальним. На нашу думку, з метою створення більш сприятливих правових умов для використання БПЛА для виконання завдань дистанційного зондування землі для потреб землеробства, охорони та раціонального використання земель доцільно розробити та прийняти Закон України «Про дистанційне зондування земельних ресурсів безпілотними літальними апаратами», яким мають бути врегульовані всі питання застосування БПЛА у земельних і аграрних відносинах. Отримана з використанням БПЛА інформація про стан земельних ресурсів має велику цінність не тільки для агровиробників, які використовують агродрони для автоматизації власних виробничих потреб, а й для суспільства в цілому. Тому на операторів БПЛА доцільно покласти обов'язок передачі інформації про стан земельних ресурсів конкретних сільськогосподарських товаровиробників, які обслуговуються з використанням БПЛА, до публічних баз даних про земельні ресурси країни. При масовому застосуванні агродронів такі публічні бази даних будуть постійно оновлюватися, а суспільство отримає актуальні дані про стан земельних ресурсів. Це відкриє нові можливості у правовому регулюванні земельних відносин, зокрема дозволить забезпечити більш жорсткий контроль за дотриманням законодавства про охорону земель та слугуватиме основою для оперативного притягнення його порушників до юридичної відповідальності. Крім того забезпечення масового використання БПЛА потребує уточнення правового режиму сільськогосподарських земель, на яких розташовані базові РТК-станції – прилади, які дозволяють підвищити точність GPS позиціонування (визначення координат) до 2,5 см. Для полів, де працюють БПЛА та встановлюється таке устаткування, доцільно встановити правовий режим території з обмеженим доступом сторонніх осіб.

1. Ринок сільськогосподарських дронів оцінюється в \$32,4 млрд – експерт. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/rinok-silskogospodarskih-droniv-ocinuetsa-v-324-mlrd-ekspert>. 2. Гусейнов Ф. Валерій Яковенко: Правильно налаштований дрон окупиться після першої роботи в полі. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/valerij-akovenko-pravilno-nalastovaniy-dron-okupitsa-pisla-perso-roboti-v-poli>. 3. Мнение: Рынок агродронов растет на 400-500% ежегодно. URL: <https://agroportal.ua/news/>

tekhnika/droneua-postavil-v-ukrainu-agrodronov-na-5-mln/. 4. Науковці розробили дрон, що рахує полуницю з повітря. URL: <https://agronews.ua/news/naukovtsi-rozrobyly-dron-shcho-rakhuye-polunytysyu-z-povityra/>. 5. Нідерландам для обробки полів достатньо 44 дрони. URL: <https://agroportal.ua/news/mir/niderlandam-dlya-obrobki-poliv-dostatno-44-droni>. 6. Дядюра А. Дрони у сільському господарстві, або Як починалося точне землеробство. URL: <https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=droni-u-silskomu-gospodarstvi-abo-ak-pocinalosa-tocne-zemlerobstvo>. 7. Вперше у світі соняшник посіяли виключно дронами. URL: <https://agroportal.ua/news/tekhnika/vpershe-u-sviti-sonyashnik-posiyali-viklyuchno-dronami>. 8. Яковенко В. Агродрони: польоти не заборонені. URL: <https://agroportal.ua/views/blogs/istochnik-foto-kompaniya-droneua/>. 9. Ощадбанк запустив програму кредитування аграріїв на придбання дронів – названо умови. URL: <https://agropolit.com/news/21975-oschadbank-zapustiv-programu-kredituvannya-agrariyiv-na-privbannya-droniv--nazvano-umovi>. 10. Аграрії зможуть застрахувати промислові дрони та агрокоптери. URL: <https://latifundist.com/uk/novosti/57617-agrarii-smogut-zastrahovat-promyshlennye-drony-i-agrokoptery>. 11. Оврас, В. На Україну равняется вся Европа — речь о дронах. URL: <https://agroportal.ua/news/tekhnologii/na-ukrainu-ravnyaetsya-vsya-evropa-rech-o-dronakh/>. 12. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. *Офіційний вісник України*. 2004. № 40. Ст. 2667. 13. Світовий досвід правового регулювання використання безпілотників. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://radaprogram.org/infocenter/svitovyy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-vykorystannya-bezpylotnykiv>. 14. REGULATION (EU) 2018/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 On common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No. 2111/2005, (EC) No. 1008/2008, (EU) No. 996/2010, (EU) No. 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No. 552/2004 and (EC) No. 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No. 3922/91. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj>. 15. COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) .../... of 12.3.2019 On unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems. URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20191821-drones_en.pdf. 16. Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft. URL: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/947/2021-08-05. 17. Повітряний кодекс України: Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48 – 49. Ст. 536. 18. Ковальчук А.Ю., Ковтюх Н.П. Сучасний стан і перспективи використання БПЛА у цивільній авіації України. *Актуальні проблеми інновацій-*

ного розвитку кластерного підприємництва в Україні: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (27 березня 2020 р., м. Київ). Київ: КНУТД, 2020. – С. 183-188. **19.** Проект Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації», № 3716. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69235. **20.** Про захист рослин. Проект Закону України від 16 січня 2021 р. № 4600. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70832. **21.** Кухар О. Піддержит ли государство тандем «дроны+СЗР»? URL: <https://agroportal.ua/views/blogs/podderzhit-li-gosudarstvo-tandem-drony-szr/>. **22.** Ключко А. Валерій Євтушенко: Наступний рік буде найбільш «вибуховим» для ринку агродронів. URL: <https://kurkul.com/interview/1123-valeriy-eyvtushenko-nastupniy-rik-bude-naybilsh-vibuhovim-dlya-rinku-agrodroniv>. **23.** Пилипчук, А. Необхідність використання базових станцій RTK в агровиробництві. URL: <https://aggeek.net/ru-blog/neobhidnist-vikoristannya-bazovih-stantsij-rtk-v-agrovirobnitstvi>. **24.** Метеостанції для агровиробників: які потрібні та з чого почати? URL: <https://aggeek.net/ru-blog/meteostantsii-dlya-agrovirobnikov-yaki-potribni-ta-z-chogo-pochati>.

References

1. Rynok silskohospodarskykh droniv otsiniuietsia v \$32,4 mlrd – ekspert. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/rinok-silskogospodarskih-droniv-ocinuetsia-v-324-mlrd-ekspert>. **2.** Huseinov F. Valerij Yakovenko: Pravylno nalashтовanyi dron okupytisia pislia pershoi roboti v poli. URL: <https://agravery.com/uk/posts/show/valerij-akovenko-pravilno-nalashтовanij-dron-okupytisia-pisla-persoi-roboti-v-poli>. **3.** Mnenye: Rynok ahrodronov rastet na 400-500% ezhehodno. URL: <https://agroportal.ua/news/tekhnika/droneua-postavil-v-ukrainu-agrodronov-na-5-mln/>. **4.** Naukovtsi rozroblyly dron, shcho rakuhe polunytsiu z povitria. URL: <https://agronews.ua/news/naukovtsi-rozroblyly-dron-shcho-rakuhe-polunytsiu-z-povitrya/>. **5.** Niderlandam dlia obrobky poliv dostatno 44 drony. URL: <https://agroportal.ua/news/mir/niderlandam-dlya-obrobki-poliv-dostatno-44-droni/>. **6.** Diadiura A. Drony u silskomu gospodarstvi, abo Yak pochynalosia tochno zemlerobstvo. URL: <https://agravery.com/uk/posts/author/show?slug=droni-u-silskomugospodarstvi-abo-ak-pochynalosia-tochno-zemlerobstvo>. **7.** Vpershe u sviti soniashnyk posiyaly vykliuchno dronamy. URL: <https://agroportal.ua/news/tekhnika/vpershe-u-sviti-sonyashnik-posiyali-viklyuchno-dronami>. **8.** Yakovenko V. Ahroдроны: polety ne zapreshcheny. URL: <https://agroportal.ua/views/blogs/istochnik-foto-kompaniya-droneua/>. **9.** Oshchadbank zapustyv program kredytuvannia ahrariiv na prydbannia droniv – nazvano umovy. URL: <https://agropolit.com/news/21975-oschadbank-zapustiv-programu-kredituvannya-agrariyiv-na-pridbannya-droniv--nazvano-umovi>. **10.** Ahrarii zmozhut zastrakhuvaty promyslovi drony ta ahrokoptyery. URL: <https://latifundist.com/uk/novosti/57617-agrarii-smogut-zastrahovat-promyshlennye-drony-i-agrokoptyery>. **11.** Ovras, V. Na Ukrainyу ravniаetsia vsia Evropa – rech o

dronakh. URL: <https://agroportal.ua/news/tekhnologii/na-ukrainu-ravnyaetsya-vsya-evropa-rech-o-dronakh/>. **12.** Konventsiia pro mizhnarodnu tsyvilnu aviatsiiu 1944 r. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2004. № 40. St. 2667. **13.** Svitovyi dosvid pravovoho rehuliuвання vykorystannia bezpilotnykiv. Informatsiina dovidka, pryhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsestrom na zapyt narodnoho deputata Ukrainy. URL: <http://radaprogram.org/infocenter/svitovyy-dosvid-pravovogo-regulyuvannya-vykorystannya-bezpilotnykiv>. **14.** REGULATION (EU) 2018/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 On common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No. 2111/2005, (EC) No. 1008/2008, (EU) No. 996/2010, (EU) No. 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No. 552/2004 and (EC) No. 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No. 3922/91. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1139/oj>. **15.** COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) .../... of 12.3.2019 On unmanned aircraft systems and on third-country operators of unmanned aircraft systems. URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20191821-drones_en.pdf. **16.** Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft. URL: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2019/947/2021-08-05. **17.** Povitrianyi kodeks Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 19 travnia 2011 roku № 3393-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2011. № 48 – 49. St. 536. **18.** Kovalchuk A.Iu., Kovtiukh N.P. Suchasnyi stan i perspektyvy vykorystannia BPLA u tsyvilnii aviatsii Ukrainy. *Aktualni problemy innovatsiinoho rozvytku klasterneho pidpriemnytstva v Ukraini*: materialy IV Vseukr. nauk.-prakt. konf. (27 bereznia 2020 r., m. Kyiv). Kyiv: KNUTD, 2020. – S. 183-188. **19.** Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Povitrianoho kodeksu Ukrainy shchodo udoskonalennia zakonodavchoho vrehuliuвання u sferi bezpilotnykh povitrianykh suden tsyvilnoi aviatsii», № 3716. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69235. **20.** Pro zakhyst roslyn. Proekt Zakonu Ukrainy vid 16 sichnia 2021 r. № 4600. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70832. **21.** Kukhar O. Podderzhyt ly hosudarstvo tandem «drony+SZR»? URL: <https://agroportal.ua/views/blogs/podderzhit-li-gosudarstvo-tandem-drony-szr/>. **22.** Klochko, A. Valerii Yevtushenko: Nastupnyi rik bude naibilsh «vybukhovym» dlia rynku ahrodroniv. URL: <https://kurkul.com/interview/1123-valeriy-yevtushenko-nastupniy-rik-bude-naybilsh-vibuhovim-dlya-rinku-agrodroniv>. **23.** Pylypchuk, A. Neobkhidnist vykorystannia bazovykh stantsii RTK v ahrovyrobnytstvi. URL: <https://aggeek.net/ru-blog/neobkhidnist-vikorystannya-bazovih-stantsij-rtk-v-agrovirobnitstvi>. **24.** Meteostantsii dlia ahrovyrobnykiv: yaki potribni ta z choho pochaty? URL: <https://aggeek.net/ru-blog/meteostantsii-dlya-agrovirobnikiv-yaki-potribni-ta-z-chogo-pochati>.

Kulynych Pavlo. Legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in the agriculture of Ukraine

In modern agriculture, agricultural drones are used for: 1) field monitoring and analysis of plant and soil conditions; 2) identification of problem areas with high accuracy; 3) compilation of 3D maps of fields, photo plans, on the basis of which task maps and «passports» of fields; 4) quality control of sowing and use of agricultural machinery; 5) usage of fertilizers and seeds, spraying of plant protection products, irrigation of fields. At the same time, advanced farms are beginning to use drones for other agricultural purposes. The origins of the formation of legislation on the use of drones are connected with the signing in 1944 of the Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), which established some rules for the use of drones. However, for a long time the use of drones was not widespread. The situation with the use of such devices began to change at the beginning of the 21st century, which led to the adoption of new legal norms in this area. In 2011, the International Civil Aviation Organization (ICAO) provided clarification of the general principles for the operational use of drones. According to the clarification, drones are recognized as aircraft vessels, therefore the basic norms and rules of civil aviation were extended to them as well. In Ukraine, legislation on the use of drones is also in its infancy, as it classifies drones as ordinary aircraft. Such a legal regime for the use of drones of any type in the agricultural sector is not optimal. In our opinion, with the aim of creating more favorable legal conditions for the use of drones for performing tasks of remote sensing of land for the needs of agriculture, protection and rational use of land, it seems appropriate to develop and adopt the Law of Ukraine «On remote sensing of land resources by unmanned aerial vehicles», which should regulate all issues of drones usage in land and agrarian relations. Information about the status of land resources obtained through using drones is of great value not only for agricultural producers who use agricultural drones to automate their own production needs, but for society as a whole. Therefore, it is expedient to entrust drones operators with the obligation to transfer information about the state of land resources of specific agricultural commodity producers, which are served using drones, to public databases on land resources of the country. With the mass usage of agricultural drones, such public databases will be constantly updated, and society will receive up-to-date data on the state of land resources. This will open up new opportunities in the legal regulation of land relations, in particular, it will allow for stricter control over compliance with the legislation on land protection and will serve as a basis for promptly bringing its violators to justice. In addition, in order to ensure the mass usage of drones, it is necessary to clarify the legal regime of agricultural lands on which base RTK stations are located - devices that allow to increase the accuracy of GPS positioning (determination of coordinates) to 2.5 cm. For fields where drones work and the following equipment is located, it is advisable to establish the legal regime of territories with limited access of outsiders.

Key words: farming, unmanned aerial vehicles, legislation.

Т. О. КОВАЛЕНКО
О. І. ЗАЄЦЬ

ОБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРУ УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ПРАВОВІ НОВАЦІЇ ТА ПРАКТИКА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Встановлено, що у Законі України «Про Державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 року закріплено вичерпний перелік об'єктів Державного земельного кадастру, до якого включено землі в межах державного кордону України, землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, землі в межах території територіальних громад, обмеження у використанні земель, меліоративні мережі та їх складові частини, а також земельні ділянки. При цьому протягом 2019-2023 років цей перелік було істотно доповнено, а інформацію про вказані об'єкти, яка повинна вноситися до Державного земельного кадастру, деталізовано, що обумовлено необхідністю: створення, забезпечення функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних; удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва; відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану; удосконалення законодавства щодо охорони земель та стимулювання гідротехнічної меліорації земель; звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно в умовах збройної агресії Росії проти України.

Ключові слова: воєнний стан; Державний земельний кадастр; земельно-кадастрова інформація; землі; земельна ділянка; меліоративні мережі;

© **КОВАЛЕНКО Тетяна Олександрівна** – доктор юридичних наук, професор, 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

© **ЗАЄЦЬ Олена Іванівна** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри земельного та аграрного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка; ORCID: 0000-0001-7969-2465; e-mail: olenazaiets1909@gmail.com

об'єкти Державного земельного кадастру; обмеження у використанні земель.

Kovalenko Tetiana, Zaiets Olena. Objects of the State Land Cadastre of Ukraine: modern legal innovations and the practice of their implementation

The article states that in the Law of Ukraine «On the State Land Cadastre» of July 7, 2011 establishes a comprehensive list of objects of the State Land Cadastre, which includes lands within the state border of Ukraine, lands within the territory of administrative territorial units, lands within the territories territorial communities, restrictions on land use, land reclamation networks and their components, as well as land plots. At the same time, during 2019-2023, this list was significantly supplemented, and the information about the specified objects, which must be entered into the State Land Cadastre, was detailed, which is due to the need for: creation, ensuring the functioning and development of the national infrastructure of geospatial data; improvement of the procedure for providing administrative services in the field of construction and creation of the Unified State Electronic System in the field of construction; restoration of the system of registration of lease rights for agricultural land plots under martial law; improvement of legislation on land protection and stimulation of hydrotechnical land reclamation; exemption from payment of environmental tax, land fee and tax on immovable property, other than a land plot, for immovable property destroyed or damaged in the conditions of Russia's armed aggression against Ukraine.

Key words: *land; land cadastral information; land plot; land use restrictions; martial law; objects of the State Land Cadastre; reclamation networks; State Land Cadastre.*

Вступ. Десять років тому до Державного земельного кадастру надійшли перші заяви про державну реєстрацію земельних ділянок. У сфері земельних відносин Держаний земельний кадастр (далі – ДЗК) відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки він є інформаційною основою для вирішення питань щодо поділу земель на категорії, управління земельними ресурсами, набуття і реалізації різних прав на земельні ділянки, організації раціонального використання та охорони земель тощо. Правові аспекти ведення ДЗК врегульовані Законом України «Про державний земельний кадастр» від 7 липня 2011 р., згідно з яким ДЗК є єдиною державною геоінформаційною системою відомостей про землі, які 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, про меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж. Згідно з приписами земельного законодавства відомості ДЗК є офіційними, а внесення до нього передбачених законом відомостей про об'єкти ДЗК є обов'язковим. З метою інформативного наповнення ДЗК та забезпечення виконання ним своїх функцій у законодавстві чітко визначені вимоги до відомостей стосовно об'єктів, які вносяться до ДЗК. Необхідно звернути увагу, що у зв'язку із реформами децентралізації та дерегуляції в Україні, запровадженням ринку земельних ділянок сільськогосподарського призначення, військовою агресією росії проти нашої держави земельне законодавство в частині видів об'єктів ДЗК та вимог до відомостей про них зазнало значних змін протягом 2020-2023 років, що, в свою чергу, вплинуло на практику обліку та реєстрації об'єктів ДЗК.

Стан розробки проблеми та методи дослідження. У земельно-правовій науці України вчені неодноразово зверталися до проблем визначення правової природи ДЗК та принципів його функціонування, запровадження системи ДЗК та забезпечення її належного функціонування, забезпечення доступу до земельно-кадастрової інформації, усунення корупційних ризиків у процесі ведення ДЗК тощо. Так, вказані проблеми досліджують Т. В. Баронова, Д. В. Бусуйок, П. Ф. Кулинич, С. В. Куренда, Т. В. Лісова, Р. І. Марусенко, В. В. Носік, А. І. Ріпенко та інші вчені. У 2008 р. С. Л. Гоштинар захистила кандидатську дисертацію, присвячену правовому регулюванню ведення державного земельного кадастру в Україні. У 2011 р. на рівні дисертаційного дослідження Н. О. Грабовець дослідила правове забезпечення основних видів земельно-кадастрової діяльності в Україні. Водночас зміни законодавчого забезпечення ведення ДЗК протягом останніх років, зумовлені проведенням реформи децентралізації, запровадженням ринку земель сільськогосподарського призначення, введенням воєнного стану, зумовлюють актуальність проведення спеціального дослідження об'єктів ДЗК у структурі земельних правовідносин та процедурних аспектів їх реєстрації. Під час дослідження використовувались такі методи наукового пізнання: порівняльно-правовий, системно-структурний, історичний, аналізу та синтезу.

Метою даної статті є проведення спеціального дослідження об'єктів ДЗК у структурі земельних правовідносин та процедур-

них аспектів їх реєстрації з урахуванням останніх змін земельного законодавств, зумовлених проведенням реформи децентралізації, запровадженням ринку земель сільськогосподарського призначення, необхідністю удосконалення законодавства щодо охорони земель та стимулювання гідротехнічної меліорації земель, введенням воєнного стану в Україні.

Виклад основного матеріалу. Вичерпний перелік об'єктів ДЗК закріплений у ст. 10 Закону України «Про Державний земельний кадастр», а саме: а) землі в межах державного кордону України; б) землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, землі в межах територій територіальних громад; в) обмеження у використанні земель; г) меліоративні мережі; ґ) складові частини меліоративних мереж; д) земельні ділянки. Варто звернути увагу, що перелік об'єктів ДЗК доповнювався двічі – у 2021 році у зв'язку із реформою децентралізації окремим об'єктом зазначеного Кадастру визнано землі в межах територій територіальних громад (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р.), а у 2022 році до об'єктів ДЗК було додано меліоративні мережі та складові частини меліоративних мереж (Закон України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17 лютого 2022 р.). З урахуванням зазначеного як науковий, так і практичний інтерес становить правова характеристика кожного з об'єктів ДЗК з урахуванням сучасних правових новацій та практики їх реалізації. При цьому варто наголосити, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про Державний земельний кадастр» відомості про об'єкти ДЗК під час внесення їх до зазначеного Кадастру мають відповідати існуючим характеристикам об'єктів у натурі (на місцевості), визначеним з точністю відповідно до норм та правил, технічних регламентів. Зміна таких норм, правил, технічних регламентів, зміна геодезичної або картографічної основи ДЗК не є підставою для уточнення його відомостей. Склад окремих відомостей про об'єкти ДЗК визначається Порядком ведення Державного земельного кадастру, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 1051.

З урахуванням останніх законодавчих змін зупинимося детальніше на правовій характеристиці кожного із об'єктів ДЗК.

1. *Землі в межах державного кордону України.* Площа земель у межах державного кордону України становить 60,4 млн га [1]. Нормативне визначення терміна «земля» закріплено у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. як «поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею». Наведене визначення справедливо критикується в юридичній літературі як таке, що не відображає саме правової природи даного об'єкта. При цьому в земельному законодавстві терміни «земля» і «землі» застосовуються як синоніми, а їх використання залежить від зручності в певному контексті.

У науці земельного права України напрацьовано численні наукові позиції стосовно того, що являє собою термін «земля» («землі») з правової точки зору, зокрема: головна територіально-просторова частина довкілля (навколишнього природного середовища) у межах території України як національне багатство Українського народу, матеріальна основа її територіальної цілісності, суверенітету й національної безпеки, що характеризується особливістю природної структури – ґрунтового покриву, розміщення, поширення рослинності, водних об'єктів, корисних копалин та інших ресурсів, які формують сферу життя для людини і живих організмів (В. І. Андрейцев [2, с. 148]); земна поверхня та простір над та під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору (А. М. Мірошниченко [3, с. 47]).

Згідно зі ст. 13 та ст. 14 Конституції України земля є власністю Українського народу та основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. До особливостей землі як об'єкта права власності Українського народу В. В. Носік відносить наступні: на конституційному рівні закріплені імперативи, реалізація яких має запобігти концентрації у держави юридичних правомочностей власника землі, що мало місце за радянських часів; саме народу, а не державі, на праві власності має належати покрита родючим шаром ґрунту частина земної поверхні у межах території держави; завдання держави та органів місцевого самоврядування полягає в тому, щоб через закони та інституційно-правові механізми забезпечити підвищення родючості ґрунту і суспільний

розподіл капіталу відповідно до об'єктивних економічних законів прогресивного розвитку економіки; громадяни України всіх національностей можуть відповідно до закону вільно володіти, користуватися і розпоряджатися землею з метою задоволення приватних, суспільних, державних, громадських інтересів; Український народ має право у визначених Конституцією України формах захищати своє право власності на землю [4, с. 497-498].

Характеризуючи землі в межах державного кордону України як окремих об'єкт ДЗК, варто відзначити, що Законом України «Про Державний земельний кадастр» встановлено спеціальні вимоги до відомостей про державний кордон України, який визначає межі такого об'єкта ДЗК як землі. При цьому склад відомостей про державний кордон було уточнено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо внесення до Державного земельного кадастру відомостей про державний кордон України» від 2 лютого 2021 р. Так, до ДЗК належать такі відомості про державний кордон України: повні назви суміжних держав; графічне зображення лінії державного кордону України; координати прикордонних знаків та поворотних точок; інформація про документи, на підставі яких встановлено державний кордон України; дані щодо демаркації (редемаркації, делімітації) державного кордону України. Вказані відомості мають стратегічно важливе значення для забезпечення національної безпеки України, економічного розвитку держави, охорони навколишнього природного середовища, міжнародного співробітництва, особливо в умовах повномасштабного вторгнення Росії на територію нашої держави.

Відомості про державний кордон України вносяться до ДЗК на підставі документів щодо демаркації, редемаркації, делімітації державного кордону України, що додатково врегульовано Наказом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) «Про розроблення електронних документів, що містять відомості про державний кордон України» від 8 грудня 2021 р. № 564. Держгеокадастр спільно з державним підприємством «Центр державного земельного кадастру» забезпечив розроблення електронних документів, що містять відомості про державний кордон України, у відповідності до документів щодо демаркації, редемаркації, делімітації державного кордону, отриманих від Державної прикордонної служби України. На підставі

зазначених документів державні кадастрові реєстратори ДЗК внесли до Державного земельного кадастру відомості про державний кордон України по суходолу між Україною та Республікою Польща, між Україною та Румунією, між Україною та Угорською Республікою, між Україною і Словацькою Республікою [5]. Відповідний шар було опубліковано на Публічній кадастровій карті України. Загалом за період функціонування ДЗК до системи було внесено відомості про 776 274, 76 км державного кордону України [6].

2. *Землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць.* За період функціонування ДЗК до нього було внесено відомості про землі в межах територій адміністративно-територіальних одиниць та землі в межах територій територіальних громад загальною площею понад 3 112,10 тис. га (10 245 населених пунктів та одна територіальна громада) [6]. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Державний земельний кадастр» до ДЗК включаються такі відомості про землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць (АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя, районів, міст, селищ, сіл, районів у містах): а) найменування адміністративно-територіальної одиниці; а-1) відомості Державного адресного реєстру (доповнено Законом України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13 квітня 2020 р.); б) опис меж адміністративно-територіальної одиниці; в) площа земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці; г) повне найменування суміжних адміністративно-територіальних одиниць; г) інформація про акти, на підставі яких встановлені та змінені межі адміністративно-територіальних одиниць; д) відомості про категорії земель у межах адміністративно-територіальної одиниці; д-1) відомості про масив земель сільськогосподарського призначення (доповнено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» від 10 липня 2018 р.); д-2) відомості про межі територій, на яких розташовані земельні ділянки, щодо яких відповідно до закону може здійснюватися примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності (доповнено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використан-

ня земель» від 17 червня 2020 р.); д-3) відомості про межі функціональних зон (доповнено тим же Законом в ході реформи децентралізації та дерегуляції); е) відомості про угіддя адміністративно-територіальної одиниці; є) відомості про нормативну грошову оцінку земель в межах території адміністративно-територіальної одиниці; ж) відомості про бонітування ґрунтів адміністративно-територіальної одиниці; з) відомості про заходи щодо охорони земель і ґрунтів (доповнено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення та удосконалення законодавства щодо охорони земель» від 19 жовтня 2022 р.); и) відомості про заходи щодо охорони земель і ґрунтів: назва; площа; контури земель, в межах яких запроєктований захід з координатами його поворотних точок та довжиною; товщина родючого шару ґрунту (у разі рекультивациі порушених земель, зняття та перенесення родючого шару ґрунту); кошторисна вартість запроєктованих робіт; строки проведення заходу тощо (доповнено Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно» від 11 квітня 2023 р.); і) відомості про землі, забруднені вибухонебезпечними предметами внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії, та бойових дій під час дії воєнного стану (доповнено вищезазначеним Законом). Таким чином, перелік інформації щодо земель в межах території адміністративно-територіальних одиниць як об'єкта ДЗК зазнав істотних доповнень протягом 2018-2023 році, що було обумовлено необхідністю завершення земельної та аграрної реформ, проведенням децентралізації у сфері земельних відносин, введенням воєнного стану.

В ході реформи децентралізації в Україні території територіальних громад базового рівня хоча і не отримали поки статусу адміністративно-територіальних утворень, але, на думку А. П. Кулинич [7, с. 48], до цього наблизилися. Тому до ДЗК включаються такі відомості про землі в межах території територіальної громади: а) найменування територіальної громади; б) опис меж території територіальної громади; в) площа земель у межах території тери-

торіальної громади; г) найменування суміжних територіальних громад; г) інформація про матеріали, на підставі яких встановлені (змінені) межі території територіальної громади.

3. *Обмеження у використанні земель.* У земельному законодавстві України відсутнє нормативне визначення терміна «обмеження» у використанні земель. В юридичній доктрині оперують терміном «обмеженнями прав на землю», під яким розуміють «передбачені законом, адміністративним актом чи судовим рішенням або договором дозволи і заборони, які визначають рамки необхідної поведінки власників землі чи уповноважених осіб» (В. В. Носік) [8, с. 148], «заборони, додаткові обов'язки власників чи користувачів земельних ділянок, що не обумовлені змістом цих прав як таких, які звужують зміст прав на земельні ділянки тією чи іншою мірою» (Р. І. Марусенко) [9, с. 220], «обов'язки суб'єктів прав на землю щодо утримання від певних дій» (Д. В. Бусуйок) [10, с. 29] тощо.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про Державний земельний кадастр» до ДЗК включаються такі відомості про обмеження у використанні земель: вид; опис меж; площа; зміст обмеження; опис режимоутворюючого об'єкта – контури, назви та характеристики, що обумовлюють встановлення обмежень; інформація про документи, на підставі яких встановлено обмеження у використанні земель. Частиною другою цієї статті визначено особливості відомостей про обмеження у використанні земель щодо території пам'яток культурної спадщини, зон охорони, об'єктів культурної всесвітньої спадщини, буферних зон, історичних ареалів населених місць, охоронюваних археологічних територій, історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій. Законодавчі вимоги щодо включення до ДЗК зазначених обмежень у використанні земель було доповнено 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. Варто звернути увагу, що за період функціонування ДЗК до системи було внесено відомості про 1 179 обмежень у використанні земель загальною площею 486,87 тис. га [6].

4. *Меліоративні мережі, складові частини меліоративних мереж.* До цих об'єктів ДЗК варто привернути особливу увагу,

оскільки як до, так і в умовах війни держава усвідомлює надзвичайну важливість меліоративних мереж, які забезпечують збереження і підвищення родючості ґрунтів, підвищення врожайності сільськогосподарських культур та пом'якшення впливу погодно-кліматичних умов на результати аграрного виробництва. Необхідність проведення меліорації земель відзначалася в численних державних програмах [11, с. 173-174], але, на жаль, за браком бюджетного фінансування або нецільовим використанням коштів стан меліорованих земель, так само як і меліоративних мереж бажав би бути кращим. Так, станом на 2021 р. в Україні обліковувалися 5,47 млн га меліорованих земель, при цьому системи зрошення працювали лише на 25% таких земель. Також в Україні обліковуються 2 млн 178 тис. га зрошуваних земель, але у 2020 р. зрошували лише 551,4 тис. га, тоді як у 1990 р. — понад 2 млн га. Через глобальні зміни клімату близько $\frac{2}{3}$ території нашої держави — в ризикованій зоні землеробства [12].

Меліоративні мережі та їх складові частини були внесені до переліку об'єктів ДЗК лише у 2022 р. згідно із Законом України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель». Так, відповідно до нової ст. 14-1 Закону України «Про Державний земельний кадастр» до ДЗК вносяться такі відомості про меліоративну мережу: назва, код (номер) меліоративної мережі; місце розташування меліоративної мережі; контури меліоративної мережі; координати точки (точок) водовиділу; коди (номери) складових частин меліоративної мережі; координати та міри ліній поворотних точок вісей лінійних споруд та меж земельних ділянок під будівлями, що є складовими частинами меліоративної мережі; інформація про земельні ділянки (частини земельних ділянок) та масиви земель сільськогосподарського призначення, включені до території обслуговування меліоративної мережі; інформація про земельні ділянки, на яких розташована меліоративна мережа та її складові частини; назва гідротехнічної споруди, якою здійснюється забір або відведення води в точці водовиділу; інформація про документи, на підставі яких встановлено відомості про меліоративну мережу. Аналогічні види документів вносяться до ДЗК і про складову частину меліоративної мережі.

З метою вдосконалення правового механізму державної підтримки проведення заходів із докорінного поліпшення земель та

підвищення гарантій захисту права власності сільськогосподарських товаровиробників у земельно-правовій науці України була обґрунтована необхідність законодавчо прирівняти меліоративні системи до споруд та реєструвати їх у Державному реєстрі прав, на відміну від інших магістральних і промислових трубопроводів, які під реєстрацію не підпадають [13, с. 217]. Дана пропозиція була реалізована Законом України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17 лютого 2022 р., відповідно до якого у ст. 5 Закону України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» в редакції від 26 листопада 2015 р. меліоративні мережі та складові частини меліоративної мережі було додано до об'єктів державної реєстрації.

У червні 2023 р. фахівці Держгеокадастру розпочали реєстрацію в ДЗК меліоративних мереж та їх складових частин. Так, 2 червня вперше в Україні в ДЗК було зареєстровано меліоративну мережу, яка розташована на території Ізмаїльського району Одеської області [14]. На підтвердження такої реєстрації заявнику було видано відповідний витяг. Ця адміністративна послуга впроваджена на виконання Закону України «Про організації водокористувачів та стимулювання гідротехнічної меліорації земель» від 17 лютого 2022 р. та Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо стимулювання меліорації земель» від 27 вересня 2022 р. № 1077.

5. *Земельна ділянка.* Законодавче визначення земельної ділянки як об'єкта права власності закріплено у ст. 79 ЗК України як «частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами». В земельно-правовій науці дане нормативне визначення зазнало обґрунтованої критики, адже на практиці виникають випадки, коли земельні ділянки не мають чітко встановлених і зареєстрованих меж, але законодавство визнає їх правовий режим саме як ділянок [15, с. 46-47]. Тому, на нашу думку, заслуговує на підтримку позиція А. І. Ріпенка, який розглядає термін «земельна ділянка» із землевпорядної точки зору як результат інтелектуальної проектно-інжинірингової діяльності геодезистів та землевпорядників, що формується за документацією із землеустрою, за допомогою комплексу польових та камеральних робіт [16, с. 828]. Згідно із статистични-

ми даними всього за період функціонування ДЗК до системи було внесено відомості про 24 416 035 земельних ділянок загальною площею 43 224,03 тис. га [6].

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр» до ДЗК включаються такі відомості про земельні ділянки: кадастровий номер; місце розташування, у тому числі дані Державного адресного реєстру (за наявності); опис меж; площа; міри ліній по периметру; координати поворотних точок меж; дані про прив'язку поворотних точок меж до пунктів державної геодезичної мережі; дані про якісний стан земель та про бонітування ґрунтів; відомості про інші об'єкти Державного земельного кадастру, до яких територіально (повністю або частково) входить земельна ділянка; цільове призначення (категорія земель, вид використання земельної ділянки в межах певної категорії земель); склад угідь із зазначенням контурів, координат поворотних точок, геометричних параметрів, назв, адрес будівель, споруд та інженерних мереж, ідентифікаторів об'єктів будівництва та закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; відомості про обмеження у використанні земельних ділянок; відомості про частину земельної ділянки, на яку поширюється дія сервітуту, договору суборенди земельної ділянки; відомості про заходи щодо охорони земель і ґрунтів; нормативна грошова оцінка; частину земельної ділянки, на якій може проводитися гідротехнічна меліорація; відомості про назву, код (номер) меліоративної мережі, яка забезпечує гідротехнічну меліорацію відповідної земельної ділянки; інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки та інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку; відомості про земельні ділянки, забруднені вибухонебезпечними предметами.

Аналіз приписів Закону України «Про Державний земельний кадастр» показав, що доповнення до переліку відомостей про земельну ділянку протягом останніх років вносились п'ять разів – у 2019, 2020, 2022 (двічі) та 2023 роках і були обумовлені необхідністю: створення, забезпечення функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних; удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будів-

ництва; відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану; удосконалення законодавства щодо охорони земель та стимулювання гідротехнічної меліорації земель; звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно в умовах збройної агресії Росії проти України.

Незважаючи на досить істотний перелік об'єктів ДЗК та законодавчо деталізовані відомості про них, які вносяться до системи, в даний час існують істотні проблеми, пов'язані із веденням ДЗК, зокрема: а) в органах ДЗК спостерігається брак необхідної й повної інформації про значну частину українських земель; б) в ДЗК є помилки, зокрема у розташуванні меж земельних ділянок, коли одна ділянка «накладається» на іншу під час проведення робіт по інвентаризації; в) існують певні проблеми із функціонуванням Публічної кадастрової карти (далі – ПКК) України, головною метою якої є оприлюднення даних ДЗК (наявність неперсоналізованих даних землекористувань; існування значної кількості помилок, особливо у сфері планової прив'язки меж ділянок до місцевості; неповне охоплення території держави щодо блоку оціночних параметрів землекористувань та визначення їх агротехнологічної цінності та цільового спрямування тощо). Аналіз Закону України «Про Державний земельний кадастр» свідчить, що у ньому фактично визнається масштаб проблеми, адже у його Прикінцевих і перехідних положеннях навіть передбачено спеціальний механізм для виправлення помилок, що зустрічаються на момент запровадження ДЗК [17, с. 34]. Зокрема, 20 жовтня 2021 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» №1098, якою Уряд визначив порядок виправлення помилок у відомостях ДЗК.

Висновки. Отже, в Законі України «Про Державний земельний кадастр» закріплено вичерпний перелік об'єктів ДЗК, до якого включено землі в межах державного кордону України, землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць, землі в межах територій територіальних громад, обмеження у використанні земель, меліоративні мережі та їх складові частини, а також земельні ділянки. При цьому протягом 2019-2023 років цей пере-

лік було істотно доповнено, а інформацію про вказані об'єкти, яка повинна вноситись до ДЗК, деталізовано, що обумовлено необхідністю: створення, забезпечення функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних; удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва; відновлення системи оформлення прав оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення в умовах воєнного стану; удосконалення законодавства щодо охорони земель та стимулювання гідротехнічної меліорації земель; звільнення від сплати екологічного податку, плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за знищене чи пошкоджене нерухоме майно в умовах збройної агресії росії проти України.

Нині існують істотні проблеми, пов'язані із веденням ДЗК, зокрема: а) в органах ДЗК спостерігається брак необхідної й повної інформації про значну частину українських земель; б) в ДЗК є помилки, зокрема у розташуванні меж земельних ділянок, коли одна ділянка «накладається» на іншу під час проведення робіт по інвентаризації; в) існують певні проблеми із функціонуванням Публічної кадастрової карти України, головною метою якої є оприлюднення даних ДЗК.

1. Структура земель України: с/г земля, державна, передана громадам. URL: <https://agropolit.com/news/20700-struktura-zemel-ukrayini-s-g-zemlyaderjavna-peredana-gromadam>. 2. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України: Актуальні проблеми практичної теорії. Київ: Знання, 2005. 445 с. 3. Мірошниченко А. М. Земельне право України: підручник. Київ: Алерта, 2013. 512 с. 4. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с. 5. До Державного земельного кадастру внесено відомості про державний кордон України. URL: <https://land.gov.ua/do-derzhavnoho-zemelnoho-kadastru-vneseno-vidomosti-pro-derzhavnyi-kordon-ukrainy/> 6. Десять років тому в Україні розпочав функціонування Державний земельний кадастр. URL: <https://odeska.land.gov.ua/desiat-rokiv-tomu-v-ukraini-rozpochav-funktsionuvannia-derzhavnyi-zemelnyi-kadastr/> 7. Кулинич А.П. Правовий режим земель міських територіальних громад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 255 с. 8. Носік В. В. Межі здійснення права власності на землю: теорія і практика. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юрид. науки»*. 2012. Т. 25 (64). № 1. С. 141–150. 9. Земельне право: підручник. 3-є вид.,

доп. і перероб.; за ред. М. В. Шульги. Харків: Юрайт, 2023. 592 с. **10.** Бусуйок Д. В. Обмеження прав на землю за законодавством України: монографія. Київ: Юрид. думка, 2006. 144 с. **11.** Zaiets, O., Vlasenko, Y., Busuyok, D., Pozniak, E. Ecological aspect of legal provision of modern land reform as a factor of sustainable development. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. № 10 (1). P. 168-184. **12.** Зрошення, меліорація та іригація — план проведення водної реформи в Україні. URL: <https://agropolit.com/blog/500-zroshennya-melioratsiya-ta-irigatsiya--plan-provedennya-vodnoyi-reformi-v-ukraini>. **13.** Злий Я. В. Правове регулювання використання та охорони зрошуваних та осушуваних земель в Україні: дис... доктора філософії: 081. Київ, 2020. 257 с. **14.** Держгеокадастр запровадив реєстрацію в Державному земельному кадастрі меліоративної мережі. URL: <https://land.gov.ua/derzhgeokadastr-zaprovadyv-reyestracziyu-v-derzhavnomu-zemelnomu-kadastr-i-melioratyvnoyi-merezhi/> **15.** Балащенко М. І. Система речових прав на землю за законодавством України: дис... доктора філософії: 081. Київ, 2022. 326 с. **16.** Ріпенко А. І. Земельні ділянки та інші нерухомі речі як правові абстракції. *Форум права*. 2013. № 1. С. 822-830. **17.** Кондратенко Д. Ю. Правові засади обліку земель: дис... доктора філософії: 081. Харків, 2021. 221 с. С. 34.

Referenses

1. Структура земел Ukrainy: s/h zemlia, derzhavna, peredana hromadam. URL: <https://agropolit.com/news/20700-struktura-zemel-ukraini-s-g-zemlya-derjavna-peredana-gromadam>. **2.** Andreitsev V. I. Zemelne pravo i zakonodavstvo suverennoi Ukrainy: Aktualni problemy praktychnoi teorii. Kyiv: Znannia, 2005. 445 s. **3.** Mirosnuchenko A. M. Zemelne pravo Ukrainy: pidruchnyk. Kyiv: Alerta, 2013. 512 s. **4.** Nosik V. V. Pravo vlasnosti na zemliu Ukrainskoho narodu: monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter, 2006. 544 s. **5.** Do Derzhavnoho zemelnoho kadastru vneseno vidomosti pro derzhavnyi kordon Ukrainy. URL: <https://land.gov.ua/do-derzhavnoho-zemelnoho-kadastru-vneseno-vidomosti-pro-derzhavnyi-kordon-ukrainy/> **6.** Desiat rokiv tomu v Ukraini rozpochav funktsionuvannia Derzhavnyi zemelnyi kadastr. URL: <https://odeska.land.gov.ua/desiat-rokiv-tomu-v-ukraini-rozpochav-funktsionuvannia-derzhavnyi-zemelnyi-kadastr/> **7.** Kulynych A. P. Pravovyi rezhym zemel miskykh terytorialnykh hromad v Ukraini: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.06. Kyiv, 2018. 255 s. **8.** Nosik V. V. Mezhi zdiisnennia prava vlasnosti na zemliu: teoriia i praktyka. *Uchenye zapysky Tavrycheskoho natsyonalnoho unyversyteta im. V.Y. Vernadskoho*. Seryia «Yuryd. nauky». 2012. T. 25 (64). № 1. S. 141–150. **9.** Zemelne pravo: pidruchnyk. 3-tie vyd., dop. i pererob.; za red. M. V. Shulhy. Kharkiv: Yurait, 2023. 592 s. **10.** Busuiok D. V. Obmezhenia prav na zemliu za zakonodavstvom Ukrainy: monohrafiia. Kyiv: Yuryd. dumka, 2006. 144 s. **11.** Zaiets, O., Vlasenko, Y., Busuyok, D., Pozniak, E. Ecological aspect of legal provision of modern land reform as a factor of sustainable development.

European Journal of Sustainable Development. 2021 10 (1). P. 168-184. **12.** Zroshennia, melioratsiia ta iryhatsiia – plan provedennia vodnoi reformy v Ukraini. URL: <https://agropolit.com/blog/500-zroshennya-melioratsiya-ta-irigatsiya--plan-provedennya-vodnoyi-reformi-v-ukrayini>. **13.** Zlyi Ya. V. Pravove rehuliuвання vykorystannia ta okhorony zroshuvanykh ta osushuvanykh zemel v Ukraini: dys... doktora filosofii: 081. Kyiv, 2020. 257 s. **14.** Derzhheokadastr zaprovadyv reiestratsiiu v Derzhavnomu zemelnomu kadastrі melioratyvnoi merezhi. URL: <https://land.gov.ua/derzhgeokadastr-zaprovadyv-reyestracziyu-v-derzhavnomu-zemelnomu-kadastrі-melioratyvnoi-merezhi/> **15.** Balatsenko M. I. Systema rechovykh prav na zemliu za zakonodavstvom Ukrainy: dys... doktora filosofii: 081. Kyiv, 2022. 326 s. **16.** Ripenko A. I. Zemelni dilianky ta inshi nerukhomi rechi yak pravovi abstraktsii. *Forum prava*. 2013. № 1. S. 822-830. **17.** Kondratenko D. Yu. Pravovi zasady obliku zemel: dys... doktora filosofii: 081. Kharkiv, 2021. 221 s. S. 34.

Kovalenko Tetiana, Zaiets Olena. Objects of the State Land Cadastre of Ukraine: modern legal innovations and the practice of their implementation

The article examines the objects of the State Land Cadastre in the structure of land legal relations and the procedural aspects of their registration, taking into account the latest changes in land legislation caused by the decentralization reform, the introduction of the agricultural land market, the need to improve the legislation on land protection and stimulation of hydrotechnical land reclamation, the introduction of martial law in Ukraine.

The Law of Ukraine «On the State Land Cadastre» of July 7, 2011 establishes a comprehensive list of objects of the State Land Cadastre, which includes lands within the state border of Ukraine, lands within the territory of administrative territorial units, lands within the territories territorial communities, restrictions on land use, land reclamation networks and their components, as well as land plots. At the same time, during 2019-2023, this list was significantly supplemented, and the information about the specified objects, which must be entered into the State Land Cadastre, was detailed, which is due to the need for: creation, ensuring the functioning and development of the national infrastructure of geospatial data; improvement of the procedure for providing administrative services in the field of construction and creation of the Unified State Electronic System in the field of construction; restoration of the system of registration of lease rights for agricultural land plots under martial law; improvement of legislation on land protection and stimulation of hydrotechnical land reclamation; exemption from payment of environmental tax, land fee and tax on immovable property, other than a land plot, for immovable property destroyed or damaged in the conditions of Russia's armed aggression against Ukraine.

Currently, there are significant problems related to the management of the State Land Cadastre, in particular: a) there is a lack of necessary and complete information about a significant part of Ukrainian lands in the bodies of the State Land Cadastre; b) there are errors in the State Land Cadastre, in particular in the location of the boundaries of land plots, when one plot is «overlaid» on another during inventory work; c) there are certain problems with the functioning of the Public Cadastral Map of Ukraine, the main purpose of which is to publish the data of the State Land Cadastre.

Key words: land; land cadastral information; land plot; land use restrictions; martial law; objects of the State Land Cadastre; reclamation networks; State Land Cadastre.

Держава
і право Випуск 93

Частина 2

ПОЛІТИЧНІ
НАУКИ

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 328.3+342.53

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-148

О. В. КУКУРУЗ

СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ: МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ

З'ясовано стан реалізації стратегії реформування українського парламенту. Проаналізовано наявний у публічному просторі моніторинг виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту. Вказано стратегії, нормативно-правові акти, допоміжні органи, ухвалені та утворені задля вдосконалення діяльності Верховної Ради України. Зроблено акцент на необхідності систематичного моніторингу реалізації парламентської реформи. Запропоновано чітко визначити суб'єктів, відповідальних за реалізацію стратегії реформування парламенту та за здійснення відповідного моніторингу.

Ключові слова: парламентська реформа, Дорожня карта, стратегія, стратегічний план, моніторинг реалізації стратегії.

Kukuruz Oksana. Strategy for the reform of the Ukrainian Parliament: implementation monitoring

The article clarifies the state of implementation of the reform strategy of the Ukrainian parliament. The monitoring of the implementation of the recommendations of the Mission of the European Parliament available in the public space has been analyzed. The strategies, legal acts, auxiliary bodies adopted and formed to improve the activities of the Verkhovna Rada of Ukraine are indicated. Emphasis is placed on the need for systematic monitoring of the

© КУКУРУЗ Оксана Володимирівна – доктор політичних наук, старший науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-1863-3028; e-mail: decennary.ss@gmail.com

implementation of the parliamentary reform. It is proposed to clearly define the subjects responsible for the implementation of the strategy of reforming the parliament and for the implementation of the corresponding monitoring.

Key words: *parliamentary reform, Roadmap, strategy, strategic plan, monitoring of strategy implementation.*

Відповідно до стратегічного плану реформування українського парламенту – Дорожньої карти щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України – останнім терміном, коли мали бути реалізовані всі рекомендації Місії Європейського Парламенту, вказано IX сесію Верховної Ради України. Формально термін діяльності цієї каденції парламенту завершується у цьому році, однак, зважаючи на воєнний стан, у період якого вибори не проводяться, дату парламентських виборів спрогнозувати складно. Проте у будь-якому випадку результати парламентської реформи необхідно підсумовувати, аби знати, які пункти стратегічного плану потребують більшої уваги або переосмислення чи оновлення.

Метою статті є з'ясування стану реалізації стратегії реформування українського парламенту. Завдання полягають: у вивченні наявного моніторингу виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту; визначенні документів та нормативно-правових актів, ухвалених у межах парламентської реформи; наданні пропозицій щодо поліпшення результативності реформи українського парламенту.

Результати реформування Верховної Ради України здебільшого аналізують експерти різноманітних українських і міжнародних організацій. Відповідні публікації можна знайти на сайтах Лабораторії законодавчих ініціатив, Центру демократії та верховенства права, Реанімаційного пакету реформ, ГО «Інтерньюз-Україна», Вокс Україна (Vox Ukraine), Агенства США з міжнародного розвитку (USAID), Національного демократичного інституту (НДІ). Стану реалізації парламентської реформи у наукових працях приділено недостатньо уваги. Для досягнення мети і завдань цієї статті використаємо системний підхід, методи аналізу, синтезу та порівняння.

Стратегія реформування українського парламенту була розроблена Місією Європейського Парламенту. Відповідно до правил

розроблення стратегій спочатку відбулося детальне вивчення особливостей діяльності Верховної Ради України. З вересня 2015 р. по лютий 2016 р. група експертів під керівництвом П. Кокса (голови Європейського Парламенту в 2002–2004 рр.) провела численні зустрічі з представниками усіх політичних сил у Верховній Раді України; вивчила документи, зокрема Регламент Верховної Ради України; проаналізувала діяльність Апарату та комітетів Верховної Ради України; провела анкетування народних депутатів України. За результатами було надано 52 рекомендації, реалізація яких спрямована на підвищення парламентської спроможності та сприяння політичному діалогу [1].

Починаючи з кінця VIII каденції Верховної Ради України в засобах масової комунікації почали з'являтися аналітичні матеріали і публікації щодо результатів парламентської реформи. Це зумовлено насамперед тим, що термін реалізації майже всіх рекомендацій в Дорожній карті, окрім трьох, припадав на період діяльності парламенту VIII скликання.

У березні 2019 р. Лабораторія законодавчих ініціатив презентувала документ під назвою «Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». Методологія дослідження включала оцінку реалізації кожної рекомендації за шкалою від 0 до 4 балів. 0 балів означали, що немає жодних напрацювань або ухвалено рішення про непідтримку рекомендації; 1 – утворено робочу групу / напрацьовано аналітичні документи / зареєстровано законопроект; 2 – оприлюднено проєкт стратегічного документу / законопроект включено до порядку денного / є консенсус та узгоджене бачення щодо шляху реалізації рекомендації; 3 – законопроект прийнято у першому читанні / розроблена стратегія чи інший документ / рекомендація частково реалізована; 4 – законопроект прийнято в цілому / затверджено і реалізується стратегія або відповідний документ / рекомендація реалізована в повному обсязі.

За результатами дослідження реалізацію 52 рекомендацій Дорожньої карти у 2019 р. було оцінено на 41,8% (87 балів із 208 максимально можливих) [2]. У липні 2021 р. Лабораторія законодавчих ініціатив повторно оцінила стан реалізації парламентської реформи. Того разу експерти рівень виконання рекомендацій визначили як 45,7% (95 балів з 208) [3]. На основі цих даних можемо створити

таблицю, завдяки якій буде зрозумілим стан виконання рекомендацій по семи основних напрямках парламентської реформи.

Назва основних напрямів парламентської реформи	2016–2019 рр. (відсоток виконання рекомендацій)	2019–2021 рр. (відсоток виконання рекомендацій)
Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді	42,3 %	25 %
Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади	37,5 %	50 %
Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам	68,8 %	81 %
Наближення українського законодавства до права ЄС	40 %	50 %
Адміністративна спроможність	33,3 %	61 %
Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді	31,3 %	19 %
Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у парламенті	30 %	25 %

Джерело: таблицю складено на основі звітів Лабораторії законодавчих ініціатив.

Таким чином, можна помітити певну пріоритетність у проведенні парламентської реформи у 2016–2019 рр. і у 2019–2021 рр. На першому місці за рівнем виконання рекомендацій Дорожньої карти у зазначені періоди знаходився тематичний блок «Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам». Найменш виконаним станом на 2019 р. був напрям «Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у парламенті», а 2021 р. – «Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді».

У липні 2021 р. висновки щодо стану парламентської реформи також оприлюднив Центр демократії та верховенства права. Експерти проаналізували реалізацію реформи за 2014–2021 рр., описали її перспективи та надали рекомендації. На думку аналітиків цього Центру, якість роботи парламенту необхідно оцінювати за двома ключовими аспектами – політичним (здатність) та інституційним (дотримання парламентських процедур та спроможність парламенту реалізувати його основні функції). У висновках Центру демократії та верховенства права зазначено, що депутати VIII скликання провели низку зустрічей і обговорень рекомендацій Дорожньої карти, в тому числі з міжнародними експертами, проте парламентську реформу не можна назвати успішною в тому скли-

канин. За оцінками експертів Центру депутати IX скликання реалізують окремі рекомендації Дорожньої карти частково. Це, зокрема, стосується питань, пов'язаних із парламентським контролем, посиленням парламентської служби та вдосконаленням законодавчого процесу. На думку експертів, парламент IX скликання на той час здійснив точкові зміни у діяльності парламенту [4].

Заради об'єктивності в оцінюванні варто відзначити, що у період реформування парламенту було розроблено чимало законопроектів, які, проте, поки що не стали законами. Деякі з них було прийнято за основу, деякі – готуються на повторне друге читання, інші – знято з розгляду.

Водночас станом на травень 2023 р. ухвалено низку стратегій, нормативно-правових актів, утворено допоміжні органи, передбачені стратегічним планом парламентської реформи. Це, зокрема: Комунікаційна стратегія парламенту на 2017–2021 роки [5], Стратегія електронного парламентаризму на 2018–2020 роки [6], Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року [7], Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року [8].

Серед законів, необхідних для підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, прийнято, зокрема, такі: «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [9], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України» [10], «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю» [11], «Про державну службу» [12]. Також внесено зміни до Регламенту Верховної Ради України, зокрема: щодо вдосконалення електронної форми документообігу у парламенті [13]; щодо протидії зловживанням правами народних депутатів України у ході законодавчої процедури [14].

З метою виконання рекомендацій Місії Європейського Парламенту: створено Офіс парламентської реформи; засновано Освітній центр Верховної Ради України; створено Дослідницьку службу Верховної Ради України, проведено перший за всю історію незалежності України аудит Верховної Ради України.

Підсумовуючи, варто відзначити, з одного боку, чималу роботу депутатів і восьмого, і дев'ятого скликання в напрямі вдосконалення діяльності Верховної Ради України, а з іншого – невиконання багатьох рекомендацій Європейського Парламенту, недотримання термінів реалізації парламентської реформи, зазначених у Дорожній карті. Причому необхідно підкреслити, що таке суттєве відставання від стратегічного плану відбувалося ще до повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну. Проте, незважаючи ні на що, реформа українського парламенту неодмінно має бути завершена, а у зв'язку з отриманням Україною статусу кандидата на вступ до ЄС – якомога швидше і результативніше.

Однією з причин, яка привела до затягування парламентської реформи, на нашу думку, є відсутність систематичного моніторингу її реалізації, а відтак коригування і життя відповідних дій. Періодичні аналітичні дослідження громадських організацій та публікації представників громадянського суспільства щодо стану виконання стратегічного плану реформування українського парламенту не завжди беруться до уваги парламентом. Ні в стратегії реформування парламенту, ні в Постанові Верховної Ради України, якою рекомендації Місії Європейського Парламенту визнано як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, не вказано суб'єктів, які відповідальні за реалізацію стратегії та за здійснення відповідного моніторингу. Нині є декілька органів і організацій, які займаються парламентською реформою, але нарізно. Існує чимало корисних напрацювань і пропозицій щодо оновлення стратегії парламентської реформи, але нині між цими суб'єктами немає належної взаємодії.

З огляду на описаний вище стан парламентської реформи та її періодичний моніторинг стає зрозуміло, що більше уваги необхідно приділити теоретичним основам і прикладним аспектам системи моніторингу реалізації стратегії. Для наближення успішного завершення парламентської реформи необхідно, на нашу думку, провести парламентські слухання на тему «Стан реалізації Дорожньої карти та оновлення стратегії реформування українського парламенту».

1. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб; П. Кокс (голова). 2015–2016. 74 с. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. 2. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. 2019. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf. 3. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України / Лабораторія законодавчих ініціатив. 2021. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Parlamentska_reforma_zvit_2021.pdf. 4. Гурківська А., Чупіс А. Чи відбулась реформа парламенту? / Центр демократії та верховенства права. 23.07.2021. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/>. 5. Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 21.11.2017 № 486. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377>. 6. Про затвердження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 05.07.2018 № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3#Text>. 7. Про Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року: Розпорядження керівника Апарату Верховної Ради України від 05.12.2019 № 3359-к. URL: <http://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30815.pdf>. 8. Про схвалення Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1467-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>. 9. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019. № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>. 10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 № 404-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20#Text>. 11. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 03.12.2020 № 1052-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text>. 12. Про державну службу: Закон України від 28.05.2023 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. 13. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо вдосконалення електронної форми документообігу у Верховній Раді України: Закон України від 16.01.2020 № 469-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20#Text>. 14. Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо протидії зловживанням правами народних

депутатів України у ході законодавчої процедури: Закон України від 16.04.2020 № 561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-20#Text>.

References

1. Dopovid ta dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Misiia Yevropeiskoho Parlamentu z otsinky potreb; P. Koks (holova). 2015–2016. 74 s. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. **2.** Otsinka realizatsii vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Laboratoriia zakonodavchyykh initsiatyv. 2019. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf. **3.** Otsinka realizatsii vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy / Laboratoriia zakonodavchyykh initsiatyv. 2021. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Parlamentska_reforma_zvit_2021.pdf. **4.** Hurkivska A., Chupis A. Chy vidbulas reforma parlamentu? / Tsentri demokratii ta verkhovenstva prava. 23.07.2021. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/reforma-parlamentu/>. **5.** Pro dodatkovy zakhody z realizatsii Deklaratsii vidkrytosti parlamentu: Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 21.11.2017 № 486. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS29377>. **6.** Pro zatverdzhennia Stratehii elektronnoho parlamentaryzmu na 2018–2020 roky: Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05.07.2018 № 278. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/18-%D1%80%D0%B3#Text>. **7.** Pro Stratehiiu rozbudovy kadrovoho potentsialu Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy do 2022 roku: Rozporiadzhennia kerivnyka Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05.12.2019 № 3359-k. URL: <http://vrkadry.rada.gov.ua/uploads/documents/30815.pdf>. **8.** Pro skhvalennia Stratehii zdiisnennia tsyfrovoho rozvytku, tsyfrovyykh transformatsii i tsyfrovizatsii systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na period do 2025 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.11.2021 № 1467-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467-2021-%D1%80#Text>. **9.** Pro tymchasovi slidchi komisii i tymchasovi spetsialni komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.12.2019. № 400-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>. **10.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchyykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia osobystoho holosuvannia narodnymy deputatamy Ukrainy na plenarnykh zasidanniakh Verkhovnoi Rady Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.12.2019 № 404–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-20#Text>. **11.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia efektyvnoi realizatsii parlamentskoho kontroliu: Zakon Ukrainy vid 03.12.2020 № 1052–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text>. **12.** Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 28.05.2023 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>. **13.** Pro vnesennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo vdoskonalennia elektronnoi formy dokumentoobihu u Verkhovnii Radi Ukrainy: Zakon Ukrainy

vid 16.01.2020 № 469-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-20#Text>. 14. Pro vneshennia zmin do Rehlamentu Verkhovnoi Rady Ukrainy shchodo protydii zlovzhyvanniam pravamy narodnykh deputativ Ukrainy u khodi zakonodavchoi protsedury: Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 № 561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/561-20#Text>.

Kukuruz Oksana. Strategy for the reform of the Ukrainian Parliament: implementation monitoring

The article clarifies the state of implementation of the reform strategy of the Ukrainian parliament: it shows the existing monitoring of the implementation of the recommendations of the Mission of the European Parliament; documents and legal acts adopted within the framework of the parliamentary reform are defined; proposals were made to improve the effectiveness of the reform of the Ukrainian parliament. To achieve the goal and objectives of this article, a systematic approach, methods of analysis, synthesis and comparison were used.

The author identified the entities that monitored the implementation of the reform strategy of the Ukrainian parliament and systematized the existing assessments regarding the implementation of the parliamentary reform. On the one hand, considerable work in the direction of improving the activity of the Verkhovna Rada of Ukraine, both of the deputies of the eighth and ninth convocations, was noted. On the other hand, non-fulfillment of many recommendations of the European Parliament, non-compliance with the deadlines for the implementation of the parliamentary reform specified in the Roadmap were noted. It is emphasized that such a significant lag behind the strategic plan occurred even before the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine.

One of the reasons that led to the delay of the parliamentary reform is the lack of systematic monitoring of its implementation, and therefore the correction and taking of appropriate actions. It is recommended to pay more attention to the theoretical foundations and applied aspects of the strategy implementation monitoring system. It is proposed to hold parliamentary hearings on the topic “The state of implementation of the Roadmap and updating the strategy of reforming the Ukrainian parliament.”

Key words: parliamentary reform, Roadmap, strategy, strategic plan, monitoring of strategy implementation.

УДК 341.02

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-157

О. М. СТОЙКО

РОЛЬ ЕКСПЕРТІВ ТА КОНСУЛЬТАНТІВ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ І СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ

Виділено та проаналізовано чотири чинники, що зумовлюють зростання важливості залучення експертів та консультантів до прийняття рішень та стратегічного планування, зокрема: раціональна природа фахових знань, популяризація концепції демократії участі, поширення ідей неолібералізму та зростання невизначеності через ускладнення суспільних процесів. Вказано на випадки ігнорування думки фахівців через зростання популізму та появу нових викликів у реагуванні на кризи через підвищення ролі експертів та консультантів у розробці стратегій виходу з них.

Ключові слова: стратегічне планування, експертиза, консультування, прийняття рішень, прогнозування, демократія, державне управління.

Stoiko Olena. The role of experts and consultants in decision-making and strategic planning

The article identifies and analyses four factors that determine the growing importance of involving experts and consultants in decision-making and strategic planning, in particular: the rational nature of professional knowledge, the popularisation of the concept of participatory democracy, the spread of neoliberalism and the growing uncertainty due to the complexity of social processes.

The author points out cases of ignoring the opinion of experts due to the growth of populism and the emergence of new challenges in responding to crises due to the growing role of experts and consultants in developing strategies to overcome them.

Key words: strategic planning, expertise, consulting, decision-making, forecasting, democracy, public administration.

Дослідження ролі експертів та консультантів у прийнятті рішень, формуванні державної політики та стратегічному плануванні на національному рівні, їх взаємодія з політиками мають досить тривалу історію. Так, у другій половині ХХ ст. відомий аме-

© СТОЙКО Олена Михайлівна – доктор політичних наук, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-1021-5270; e-mail: starkol@gmail.com

रिकанський теоретик державного управління А. Вілдавскі писав про обов'язок експертів говорити владі правду [1] (1979). Особливу увагу теоретиків держуправління привертала «сіра зона» між політиками та чиновниками [2]. Увагу на ситуативність політичних рішень свого часу звертав ще Ч. Ліндблом, оскільки політична раціональність – це не стільки співвідношення між наявними засобами задекларованими цілями, скільки колективна угода про певні політичні дії [3].

Важливість фахових знань у процесі вироблення політики підкреслюється в працях К. Вейса [4], П. Сабатьєра, К. Вейбла [6] та низки інших дослідників [7; 8; 9].

Черговий імпульс вивченню впливу наукового дискурсу на державну політику дало зростання залежності від інформаційно-комунікаційних технологій, зменшення розриву між інновацією та її реалізацією на практиці. Це дало підстави навіть стверджувати про глобальну наукоподібність сучасної світової політики [10; 11]. Так, швидке впровадження в різноманітні сфери економіки моделей з генеративним штучним інтелектом вимагає негайного прийняття відповідної нормативно-правової бази для врегулювання його використання, однак досить велика кількість законодавців не володіє достатніми технічними знаннями, що вимагає проведення широких консультацій із фахівцями з ІТ-сектора.

Нині зростання важливості залучення експертів та консультантів до прийняття рішень та стратегічного планування зумовлена чотирма чинниками: раціональною природою фахових знань, популяризацією концепції демократії участі, неолібералізмом та зростанням невизначеності.

По-перше, наукове знання пов'язане з об'єктивністю та раціональністю, застосуванням різноманітних раціонально-інструментальних теорій для осмислення сучасних суспільних проблем. Відповідно рішення, прийняті за участю експертів, якісніші та забезпечують отримання необхідних результатів [12]. Особи, які приймають рішення, дедалі більше покладаються на фахові знання для розуміння та розв'язання складних суспільних проблем, стикаються зі зростаючими очікуваннями, що політика має базуватися на найкращих наявних доказах ефективності політичних втручань [13; 14], а також перебувають під впливом ідеологічних уподобань експертів, насамперед у сфері економіки [15; 16]. Відповідно акто-

ри, які є джерелом науково обґрунтованих знань, стають дедалі важливішими учасниками процесів прийняття державних рішень, а роль експертів у прийнятті рішень та формуванні державної політики неухильно зростає [17; 18]. Представники теорії епістемічних спільнот навіть стверджують, що чиновники та політики потребують знань та ідей для визначення своїх інтересів [19; 20].

По-друге, популяризація концепції демократії участі зумовила широке впровадження консультацій з громадськістю на всіх рівнях державного управління, чи то при розробці нового законодавства, чи для вирішення суспільно значущих питань. Завдяки цьому кількість науковців, представлених у громадських радах або як консультантів політичного керівництва, зросла [21]. На думку деяких авторів, попит на експертні знання зумовлений не лише потребою вирішувати політичні проблеми, а й бажанням підвищити легітимність процесу прийняття рішень шляхом надання йому ознак раціонального та об'єктивного [22] або для уникнення обвинувачень у непрофесіоналізмі [23]. Іншими словами, знання використовуються для посилення легітимності щодо інших акторів [24; 25; 26].

По-третє, захоплення ідеями неолібералізму в країнах Заходу призвело до зменшення ролі держави та передачі деяких її функцій представникам приватного сектора, що зумовило широке залучення консультантів як експертів при розробці державних програм і стратегій.

По-четверте, зростання невизначеності суспільного розвитку, що продемонструвала пандемія коронавірусу та повномасштабна агресія Росії проти України, зумовило необхідність залучення до процесу прийняття рішень широкого кола осіб із різноманітними фаховими знаннями [27]. У випадку пандемії міжнародні наукові спільноти вивчали її основні характеристики та прогнозували масштаби поширення, міжнародні організації дискутували про методи протидії поширенню коронавірусу, фармацевтичні фірми змагалися за пошук найкращих вакцин, а національні органи влади та їхні експертні органи шукали оптимальних стратегій поведінки в цих умовах.

Реагування на пандемію продемонструвало різке зростання кількості експертно-консультативних органів [28], експерти відіграли важливу роль у кризових комунікаціях [29], а соціальне дис-

танціювання як антиепідемічний захід було пов'язане зі «сцієнтизацією» [30].

З іншого боку, є численні приклади дедалі більшого нехтування думкою фахівців та політизацію експертних знань особами, які приймають рішення [31]. Мало того, що експертні знання часто використовуються як інструмент у боротьбі за владу та громадську думку, а не для справжнього розв'язання проблем [32], вони також регулярно відкидаються або делегітимізуються політиками, особливо під час зростання популярності популістських сил [33].

При цьому дедалі більша роль науковців, експертів та консультантів у формуванні політики, особливо під час криз, породжує нові виклики [34; 35]. Концепція належного врядування вимагає залучення значної кількості експертних висновків та консультацій, але, з іншого боку, існують побоювання щодо загрози демократії, оскільки експерти і консультанти є представниками вузьких, фахових кіл, які практично не проходять через процедуру народного відбору, як політики, але мають значний вплив на прийняття державних рішень. Тобто роль експертів та консультантів є особливо важливою у період криз із точки зору як спроможності та якості державного управління, так і його легітимності [36].

В умовах кризових явищ та при розробці стратегічних документів особи, які приймають рішення, можуть вибрати один із трьох варіантів: 1) повністю покладатися на думку фахівців та наукову раціональність, 2) реалізувати власний підхід з огляду на зростаючу непередбачуваність процесів суспільного розвитку; 3) збалансувати фахові знання з комплексом наявних проблем та законодавчою базою [37]. Так, Швеція в умовах пандемії обрала перший варіант: її антикризова стратегія характеризувалася сцієнтизацією та деполітизацією, коли повноваження щодо прийняття рішень були делеговані науково-дорадчому органу, створеному за пропорційним принципом [38]. Фахівці, позбавлені страху програшу на парламентських виборах через ймовірні масштаби людських жертв, обрали найбільш м'який варіант протиепідемічних обмежень з усіх країн Заходу. В інших країнах, таких, як США та Бразилія, спостерігався високий ступінь поляризації та значно більший політичний контроль [39]. Стратегію в основному визначало політичне керівництво країною, і позиція політиків домінувала над думкою експертів. Третя група країн (Норвегія, Данія та Фін-

ляндія) вибрали принцип обережності, на підставі якого була вироблена прагматична стратегія контролю та вироблення політики на основі експертної інформації [40].

Формування політики значною мірою визначається цінностями, прагненням зберегти владу і контроль, а також підтримати відповідні політичні інтереси. Політики дотримуються власної політичної логіки, прагнучи мобілізувати і згуртувати суспільство, часто за допомогою простих і однозначних повідомлень. На противагу цьому наука і фахівці роблять акцент на даних та їх перевірці, на емпіричних доказах, на застосуванні принципів об'єктивності й раціональності, що може суперечити громадській думці та світоглядним установкам пересічного громадянина [41].

Деякі дослідники ставлять під сумнів здатність науки відігравати важливу роль у формуванні політики під час кризи. Зазвичай наука є «повільною, суперечливою, колективною і чутливою до складності», однак в умовах кризи вона повинна бути «швидкою, однозначною, персоналізованою і прямою» [42, р. 610]. Відповідно взаємодія між носіями експертних знань та політиками буде по-різному розвиватися залежно від фази розвитку кризи. Якщо на початкових етапах політики значною мірою залежать від експертів, оскільки практично нічого не знають про певний феномен (наприклад, епідемію), то у міру стабілізації ситуації вони можуть самостійно оцінити ефективність тих чи інших заходів, а експертне середовище стає більш диверсифікованим, пропонуючи різні рекомендації. Консультанти дедалі частіше пропонують різні інтерпретації одних і тих же фактів, особливо у складних ситуаціях із високим ступенем невизначеності. Фахівці схильні доходити різних висновків, наголошуючи на різних аспектах проблеми, проливаючи світло на суперечливі питання завдяки своєму особливому досвіду. Зрештою навіть результати емпіричних досліджень не завжди піддаються однозначному тлумаченню. Тому політики на ринку експертів та консультантів мають можливість обирати саме тих, хто обгрунтує їхнє бачення. Такий «шопінг» [43] дає можливість особам, які приймають рішення, відбирати тих фахівців та консультуватися тією науковою експертизою, що найкраще відповідають їх політичним цілям, а не об'єктивними потребами суспільства. До того ж на громадський запит у простих і однозначних відповідях на проблему політики можуть вдатися до виключення з дорадчих

органів та публічного простору експертів, які не погоджуються з панівною точкою зору.

Крім того, амбіції деяких науковців можуть впливати на те, що вони прагнуть привернути увагу ЗМІ, виступаючи з критикою урядових дій, вжитих за порадою колег. Коли серед академічних експертів точаться суперечки щодо рекомендацій, у громадян виникає враження, що вони самі не розбираються у суті проблеми і припускаються помилок. Відповідно, це призводить до зниження довіри до експертів, науки та наукового знання загалом. Більше того, в міру поглиблення взаємодії між експертами та політиками межі між фаховими порадами і прийняттям політичних рішень можуть розмиватися. Комплексність проблеми завжди супроводжується альтернативними методами і підходами до моделювання та вимірювання, що практикуються у різних дисциплінах, тому наукові консультанти вступають у гостру конкуренцію за вплив на політичні рішення. Більше шансів на перемогу мають ті експерти, яким вдалося свої знання конвертувати у політичний капітал, навіть ціною виходу за рамки власної компетенції, і апеляція до широкого загалу змушує політиків прийняти їх точку зору.

Отже, наука є не лише двигуном технічного прогресу, а й є важливим інструментом покращення життя людей шляхом залучення носіїв фахових знань до вироблення державної політики та стратегічного планування і прогнозування. На сьогодні важливість участі експертів та консультантів у прийнятті рішень зумовлена чотирма чинниками: запитом на раціоналізацію управлінського процесу, широким впровадженням учасницьких практик, зростанням впливу неоліберальних ідей та необхідністю приймати рішення в умовах радикальної невизначеності через зростання складності суспільних процесів. Водночас зростання ролі експертів та консультантів має такі негативні наслідки, як делегітимація процесу прийняття рішень, оскільки особи без представницького мандату отримують політичні важелі впливу, та політизація наукових досліджень (як результат впливу науковців на органи державної влади та зростання важливості публічних комунікацій). В умовах воєнного стану та повоєнної відбудови України роль експертів та консультантів особливо зросла через необхідність у фахових знаннях, які раніше перебували на другорядних позиціях, та вироблення стратегії розвитку з урахуванням завданої шкоди та світових тенденцій роз-

виту. Тому врахування ймовірних негативних наслідків зростання залежності від експертів та консультантів дасть змогу уникнути прорахунків, що можуть сповільнити темпи відбудови держави.

1. Wildavsky A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New York: Little, Brown, 1979. 470 p. 2. Aberbach J.D., Putnam R.D., Rockman B.A. Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Harvard University Press, 1981. 322 p. 3. Lindblom Ch. E. The science of «muddling through». *Public Administration Review*. 1959. Vol. 19. P. 79–85. 4. Weiss C.H. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*. 1979. Vol. 39. №5. P. 426–431. 5. Sabatier P.A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change – an advocacy coalition framework. *Knowledge: Creation, Diffusion and Utilization*. 1987. Vol. 8. №4. P. 649–692. 6. Weible C.M. Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *Policy Studies Journal*. 2008. Vol. 36. №4. P. 615–35. 7. Oh C.H., Rich R.F. Explaining use of information in public policy-making. *Knowledge and Policy*. 1996. №. 9. № 1. P. 3–35. 8. Landry R., Lamari M., Amara N. The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. *Public Administration Review*. 2003. Vol. 63. №2. P. 192–205. 9. Christensen J. Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics*. 2021. Vol. 49. №3. P. 455-471. 10. Drori G., Meyer J.W. *Globalization and organization world society and organizational change*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 342p. 11. Drori G.S., Meyer J.W., Ramirez F.O., Schofer E. *Science in the modern world polity: Institutionalization and Globalization*. Stanford: Stanford University Press, 2003. 400 p. 12. Lentsch J., Weingart P. *The Politics of scientific advice. Institutional design for quality assurance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 403 p. 13. Davies H., Nutley S., Smith P. *What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Bristol University Press, 2000. P. 1–11. 14. Jennings E.T., Hall J.L. *Evidence-based practice and the use of information in state agency decision-making*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2012. Vol. 22. P. 245–266. 15. Fourcade M. The construction of a global profession. *American Journal of Sociology*. 2006. Vol. 112. № 1. P. 145–194. 16. Chwieroth J.M. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010. 17. Pielke R.A. *The honest broker. Making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press, 2007. 188 p. 18. Marcussen M. Institutional translation? The Scientification of Central Banking as a case study. In: Christensen T., Lægred P. *Autonomy and regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. P. 63-74. 19. Haas P.M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. 1992. Vol. 46. № 1. P. 1–35. 20. Beland D., Cox R.H. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 284 p. 21. Christensen J. *Economic knowledge and the scientification of policy*

advice. *Policy Science*. 2018. Vol. 51. P. 291–311. **22.** Markoff J., Montecinos V. The ubiquitous rise of economists. *Journal of Public Policy*. 1993. Vol. 13. №1. P. 37–68. **23.** Flinders M. Democracy and the Politics of Coronavirus: Trust, Blame and Understanding. *Parliamentary Affairs*. 2021. Vol. 74. № 2. P. 483–502. **24.** Boswell C. The political functions of expert knowledge. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. № 4. P. 471–488. **25.** Schrefler L. The usage of scientific knowledge by independent regulatory agencies. *Governance*. 2010. Vol. 23. № 2. P. 309–330. **26.** Rimkutė D., Haverland. M. How does the European Commission use scientific expertise? *Comparative European Politics*. 2015. Vol. 13. P. 430–449. **27.** Donovan A. Experts in emergencies: A framework for understanding scientific advice in crisis contexts. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2021. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2212420921000303> **28.** Pattyn W., Mattys J., Van Hecke S. High stake crisis management in the Low Countries comparing government responses to COVID-19. *International Review of Administrative Science*. 2021. Vol. 87. №3. P. 593–611. **29.** Christensen T., Lagreid P. The Corona virus crises: crises communication, meaning-making and reputation management. *International Public Management Journal*. 2020. Vol. 23. № 5. P. 713–729. **30.** Moran L., Green L. Social distancing as ‘Scientization’ UK and Irish policy responses to COVID-19, emotions and touch. *Irish Journal of Sociology*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1177/0791603520941455> **31.** Weingart P. Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*. 1999. Vol. 26. № 3. P. 151–61. **32.** Boswell C. The political functions of expert knowledge. *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. №4. P. 471–88. **33.** Nichols T. The Death of Expertise: The Campaign against Established Knowledge and Why It Matters. New York: Oxford University Press, 2017. 280 p. **34.** Holst C., Molander A. Responding to crises—worries about expertization / Riddervold M., Trondal J., Newsome A. The Palgrave Handbook of EU Crises. Palgrave Macmillan, 2021. 817 p. **35.** Zohlnhofer R., Rub F.B. *Decision-making under ambiguity and time constraints*. Harbor House, 2016. 271 p. **36.** Christensen T., Lagreid P., Rykkja L.H. Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*. 2016. Vol. 76. № 6. P. 887–897. **37.** Yang K. What can COVID-19 tell us about evidence-based management? *American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50. №6–7. P. 706–712. **38.** Boin A., Lodge M. Responding to the COVID-19 crisis: A Principled or Pragmatist Approach? *Journal of European Public Policy*. 2021. URL: <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/110242> **39.** Kapucu N., Moynihan D. Trump’s (mis)management of the Covid-19 pandemic. *Policy Studies*. 2021. Vol. 42. № 5–6. P. 592–610. **40.** Cheung A., van Thiel S. Crisis Leadership and Public Governance during the Covid-19 Pandemic: International Comparisons. World Scientific Publishing, 2022. **41.** Albaek E. Between Knowledge and Power: Utilization of Social Science in Public Policy Making. *Policy Sciences*. 1995. Vol. 28. № 1.

- P. 79–100. 42. Van Dooren W., Noordegraaf, M. Staging Science: Authoritativeness and Fragility of Models and Measurement in the COVID-19 Crisis. *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80. № 4. P. 610–615.
43. Zaki B., Wayenberg, E. Shopping in the scientific marketplace: COVID-19 through a policy learning lens. *Policy Design and Practice*. 2021. Vol. 4. № 1. P. 15–32.

Stoiko Olena. The role of experts and consultants in decision-making and strategic planning

The article identifies and analyses four factors that determine the growing importance of involving experts and consultants in decision-making and strategic planning, in particular: the rational nature of professional knowledge, the popularisation of the concept of participatory democracy, the spread of neoliberalism and the growing uncertainty due to the complexity of social processes. Firstly, scientific knowledge is associated with objectivity and rationality, the use of various rational and instrumental theories to understand contemporary social problems. Secondly, the popularisation of the concept of participatory democracy has led to the widespread introduction of public consultations at all levels of government, whether in the development of new legislation or to address socially significant issues. Thirdly, the Western countries' fascination with the ideas of neoliberalism has led to a reduction in the role of the state and the transfer of some of its functions to the private sector, which has led to the widespread use of consultants as experts in the development of state programmes and strategies. Fourth, the growing uncertainty of social development, as demonstrated by the coronavirus pandemic and Russia's full-scale aggression against Ukraine, has necessitated the involvement of a wide range of people with diverse professional knowledge in the decision-making process.

At the same time, the increasing role of academics, experts and consultants in policy-making, especially in times of crisis, poses new challenges. The concept of good governance requires a significant amount of expert opinion and consultation, but on the other hand, there are also concerns about the threat to democracy, as experts and consultants are representatives of narrow, professional circles that are not subject to the popular selection process like politicians, but have a significant impact on public decision-making.

Policy-making is largely determined by values, the desire to maintain power and control, and to support relevant political interests. Politicians follow their own political logic, seeking to mobilise and unite society, often through simple and unambiguous messages. In contrast, science and experts emphasise data and its verification, empirical evidence, and the application of the principles of objectivity and rationality, which may contradict public opinion and the worldview of the average citizen.

In addition, the ambitions of some academics may lead them to seek media attention by criticising government actions taken on the advice of their

colleagues. When academic experts disagree on recommendations, citizens get the impression that they do not understand the nature of the problem and make mistakes. This leads to a decrease in trust in experts, science and scientific knowledge in general. Moreover, as the interaction between experts and policy makers deepens, the boundaries between professional advice and political decision-making may become blurred. The complexity of the problem is always accompanied by alternative methods to modelling and measurement practiced in different disciplines, so scientific advisers are in fierce competition to influence policy decisions. Those experts who have managed to convert their knowledge into political capital, even at the cost of going beyond their own competence, have a better chance of winning, and appealing to the general public forces politicians to accept their point of view.

Key words: strategic planning, expertise, consulting, decision-making, forecasting, democracy, public administration.

ТЕХНОЛОГІЇ ПРИЙНЯТТЯ І ВИКОНАННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

З'ясовано, що прийняття політичних рішень на державному рівні є конкурентним і кооперативним діянням, що передбачає співучасть різноманітних групових та індивідуальних, інституційних і неінституційних, ізоморфних й інваріативних структур (політичних команд і лідерів, владарюючих і опозиційних сил тощо) при визначенні щодо реалізації тих чи інших цілей. Показано, що пошуки і визначення параметрів цих цілей здійснюються, як правило, на основі не раціонального підходу до оцінки наявних ресурсів або інтересів, а врахування співвідношення сил цих контрагентів, зближення контурів їх реальної активності й впливу. Акцентовано на об'єкті та механізмах цілепокладання як на найважливіших факторах, які специфікують процес прийняття політичних рішень. Зазначено, що, з одного боку, об'єкт політичного регулювання завжди являє собою найбільш значущі для держави форми суспільних відносин або ж соціально неантропогенних суперечностей (тобто найважливіших проблем у взаємовідносинах людини і природи), а з іншого – характер політичної оцінки конфліктної ситуації завжди стикається з обмеженнями, які накладаються на цілепокладання правлячим режимом, точніше, його зацікавленістю в збереженні свого статусу. Проаналізовані форми, рівні, етапи прийняття політичних рішень, їх типологізація, легітимність та ефективність.

Ключові слова: політичні рішення, технології прийняття політичного рішення, критерії ефективності політичних рішень, політичний лідер.

Semenchenko Fedir. Technologies of acceptance and implementation political decisions

It was clarified that acceptance of political decisions on a state level are competitive and cooperative actions, which involve the participation of the most diverse group and individual, institutional and non-institutional, isomorphic and invariant structures (political teams and leaders, ruling and opposition forces, etc.) in determining the implementation of certain goals. At the same

time, it should be emphasized that the search and determination of the parameters of these goals is usually not based on a rational approach to the assessment of available resources or interests, but on the basis of the balance of forces of these counterparties, convergence of the contours of their real activity and influence.

Emphasis is placed on the object and mechanisms of goal-setting as the most important factors that specify the process of political decision-making. , the most important problems in the field of relations between man and nature). At the same time, on the other hand, the nature of the political assessment of the conflict situation always confronts the limitations imposed on the goal-setting by the ruling regime, more precisely, its interest in preserving its dominant status.

The forms, levels, and stages of political decision-making, their typology, legitimacy, and effectiveness are analyzed.

Key words: *political decision, making political decision technology, efficiency criteria of political decisions, political leader.*

Прийняття і реалізація політичних рішень є універсальним механізмом розвитку суспільства. Саме через нього людська активність набуває практичної спрямованості й здатності до втілення соціальних цілей і завдань. Даний процес характерний для всіх політичних акторів – починаючи з індивіда, який виконує політичні ролі, й закінчуючи великими міждержавними (наддержавними) альянсами, які функціонують у світовій політиці. Однак найбільш показовим для розуміння специфіки даного процесу є прийняття рішень, що виконуються національною державою як самостійним політичним актором. Причому завдяки важливості прийняття політичних рішень для функціонування всієї політичної системи цей процес нерідко розглядається ученими (Б. Дем'яненко, В. Кривошеїн, Е. Мамонтова, Т. Ринковий, С. Дебора та ін.) не як окрема функція органів влади та управління, а як епіцентр усієї діяльності держави, інтегративна взаємодія, що об'єднує зусилля всіх як внутрішньодержавних, так і зовнішніх політичних контрагентів.

Як опосередкований міжперсональними та міжгруповими контактами людей, процес прийняття політичних рішень містить як закріплені будовою держави (політичного інституту) різні «ланцюжки» службових взаємодій, так і стихійні акції різноманітних акторів, які здатні діяти автономним та непрогнозованим чином. У цьому сенсі політичне цілепокладання включає як усвідомлені дії органів влади та управління (або окремих осіб) щодо діагности-

ки проблем та відповідної визначеності цілей, так і вимушені акції, коли навіть наділені повноваженнями структури іноді не в змозі ні контролювати ситуацію, ні свідомо впливати на зміни її параметрів. Так що поряд із свідомими діями суб'єктів (у тому числі професійних управлінців) прийняття політичних рішень неодмінно включає стихійну самокорекцію розробки цілей. Тобто у прийнятті політичних рішень неодмінно поєднуються і асиметричні відносини різних соціальних (етичних, територіальних тощо) груп і адміністративних структур, інституціоналізованих (функціонально-рольових) і стихійних, вертикальних та горизонтальних, формальних і неформальних потоків політичної активності різних акторів і контрагентів держави.

Метою статті є аналіз основних технологій прийняття і виконання політичних рішень, їх ефективність.

Проблематика загальнотеоретичних основ, генези, методології та понятійно-категоріального апарату прийняття і виконання управлінських рішень у контексті аксіологічного дискурсу досліджуються вченими зі стародавніх часів. Серед сучасних українських учених ці питання досліджували С. Антонов, В. Бакуменко, І. Бенцал, С. Внучко, О. Волощенко, М. Головатий, А. Готун, Н. Гричина, Б. Дем'яненко, О. Добржанська, І. Кресіна, В. Кривошеїн, Е. Мамонтова, П. Мандола, А. Матюшина, Ю. Мірошниченко, П. Олещук, М. Оніщук, М. Присяжнюк, Т. Ринковий, Е. Слюсаренко, І. Станкевич, Н. Стрижакова, С. Телешук, В. Федоренко та ін.

Застосування політичних критеріїв для випрацювання рішення завжди означає подвійний процес. З одного боку, це протиборство різних критеріїв оцінки даної (майбутньої) ситуації та надання тому або іншому питанню властивого значення. Це свідчить про боротьбу всередині держави різних сил і структур, які мають не тільки особисті позиції щодо тих чи інших питань, а й реальні можливості впливати на вибір мети [1]. З іншого боку, випрацювання окремих політичних критеріїв оцінки проблеми зумовлює вибір першочергових завдань серед виявлених проблем і конфліктів [2, с. 74].

Найважливішим показником такого характеру вироблення політичних критеріїв держави є діяльність політичного лідера, чия індивідуальна (мікрогрупова, партійна) позиція, внутрішня Я-концепція стає одним із основних рушіїв процесу цілепокладання.

Більше того, саме вольові зусилля лідера та його команди (найближчого та найдалшого оточення) стають основним інструментом погодження різних позицій та інтересів у державі, зберігаючи єдиною спрямованість дій достатньо різнорідних учасників прийняття політичних рішень. Широко відомі приклади поширення «думки керівництва», коли здійснюється цілеспрямований тиск на позиції чиновників та інших учасників розробки рішень, на способи розподілу бюджету (організація трастових фондів, надання кредитів і займів, податкових пільг із політичних мотивів тощо) та інші параметри політико-управлінського процесу [3].

Як свідчить історичний досвід, найпоширенішими формами розробки й прийняття рішень на політичному рівні є популізм, політика партійних пристрастей, волюнтаризм, корпоративізм, бюрократизм, плюралізм та клієнтизм.

Однак необхідно враховувати й ті обставини, що політичний тиск, навіть маючи властивості вертикального характеру (тобто діючи згори донизу), найчастіше пов'язаний не з перспективним плануванням суспільного розвитку, а з реакцією керівництва на зміни ситуації постфактуму. Це нерідко перетворює державні органи на структури, які не мають власної ініціативи та покликані лише виконувати рекомендації «зверху». Таке становище зумовлює конфлікт міркувань політичної доцільності з критеріями, якими має керуватися державна адміністрація (економічної ефективності, соціальної справедливості, раціонального використання ресурсів) [4, с. 245].

Суттєвого значення в прийнятті та виконанні політичних рішень набувають форми і рівні їх здійснення. Незважаючи на наявність індивідуальних (мікрогрупових) джерел розробки загальнодержавних преференцій, прийняття політичних рішень пов'язано із публічною формою їх оголошення, обговорення і реалізації [5, с.141].

З одного боку, публічність передбачає, що держава змушена проектувати і реалізовувати свої цілі у відкритій дискурсивній сфері, де діють різноманітні контрагенти (причому як партнери, так і противники влади). З іншого боку, такий характер опрацювання рішень демонструє, що вироблення мети формується не тільки професійними структурами (політиками, державними службовцями), а й під тиском сторонніх, насамперед громадських структур.

Відтак суспільний дискурс, та або інша форма участі населення або інших сторонніх для держави контрагентів виступають найбільш показовими ознаками політичних рішень держави.

Слід зазначити, що поряд з основним, публічним рівнем прийняття рішень у державі (як і будь-якого політичного актора) завжди присутні напівтіньові і тіньові механізми. Перші пов'язані з діями тих чи інших державних органів, які, крім своїх формальних обов'язків і прерогатив, керуються реальним співвідношенням сил та повноважень в системі влади та управління. У результаті поряд (а іноді всупереч) з офіційною, легально-правовою формою взаємодії постає реальна, яка виходить із конкретного розкладу сил, форма кооперативних дій. Іншими словами, те чи інше відомство, група осіб і навіть окремі керівники в силу свого авторитету, контролю за дефіцитними ресурсами або інших обставин можуть мати додаткові статуси. І це позначається на процедурах узгодження інтересів, організації спільних дій та інших аспектах цілепокладання [6, с. 50].

У свою чергу, тіньові механізми цілепокладання можуть мати подвійний характер. З одного боку, в державі завжди є низка питань, які за всієї своєї важливості мають конфіденційний характер і не передбачають їх вирішення через публічні механізми. Наприклад, у такий спосіб вирішуються делікатні міждержавні питання, проводяться секретні операції тощо. З іншого боку, тіньові механізми прийняття рішень нерідко пов'язані зі несанкціонованою діяльністю осіб, які наділені повноваженнями і які діють від імені держави, але в особистих інтересах. Таким чином, тіньова форма цілепокладання може стосуватися і кримінальних аспектів діяльності державних службовців і політиків. Але в будь-якому випадку політичні рішення, як правило, приймаються в комісіях (зборах) посадових осіб, рада великих промислових концернів, партійних комітетах, групах, які лобюють інтереси, наприклад, конкурентоспроможних експортерів, інших неінституціоналізованих структурах у сфері державного управління [7; 8].

Існує кілька рівнів підготовки політичних рішень залежно від рівнів функціонування влади, її суб'єктів:

– макрорівень, центральні органи (інститути) влади: в Україні – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, міністерства і відомства, що утворюють уряд;

– мезорівень, регіональні (обласні, місцеві) органи влади, загальнонаціональні політичні партії, громадські об'єднання, що впливають на великі групи людей;

– мікрорівень, політичні рішення стосуються невеликих груп людей і незначного територіального поширення.

Ці три рівні політичних рішень не існують ізольовано один від одного. Навпаки, вони взаємозалежні, взаємовпливові. Скажімо, політичне рішення, прийняте на макрорівні, своєю дієвістю, практичною спрямованістю багато в чому залежить від того, як воно буде реалізоване на мезо- та мікрорівні. Існує і зворотна залежність. В обох випадках суб'єкт підготовки і прийняття політичного рішення має прогнозувати, як це рішення спрацюватиме на тих рівнях, на які воно розраховане.

Дієвість (об'єктивна необхідність) прийняття конкретного політичного рішення значною мірою залежить від того, наскільки досконалою була технологія його розроблення, прийняття та оприлюднення.

Особливе виявлення універсальних властивостей цілепокладання при прийнятті політичних рішень обумовлене і характером вирішуваних завдань. Усе різноманіття політично вирішуваних завдань можна звести до трьох типів: структурованого (органи управління розпоряджаються всією інформацією, достатньою для ідентифікації проблеми, вибору оптимальної альтернативи, визначення засобів досягнення цілей та інших параметрів цілепокладання); слабко структурованого (суб'єкт управління володіє частковою інформацією, яка дозволяє визначити вищевказані параметри цілепокладання) і неструктурованого (невизначена ситуація, коли домінують невідомі фактори, а структури влади та управління навіть при застосуванні наукових методів не спроможні визначити ні якість проблеми, ні наслідки власних дій, ні критерій успішної діяльності) [9, с. 18].

Різнібічні поєднання зазначених факторів обумовлюють стільки ж багатогранну типологію прийняття державних рішень. Так: 1) з точки зору рівня раціоналізації цього процесу розрізняють інтуїтивні (прийняті на основі суб'єктивного відчуття управліннями правильності вибору), прецедентні (на основі повторів алгоритму вже відомих дій) та наукові рішення (засновані на застосуванні спеціальних, як правило, формалізованих методик оцінки та вира-

хування дій); 2) за масштабами дій – стратегічні (які найбільше стосуються важливих питань діяльності держави та суспільства) і тактичні (оперативні) рішення (що приймаються з огляду на динаміку ситуації); 3) за характером ініціації – розроблені за розпорядженням найвищих органів, креативні (ініціативні), регульовані тощо; 4) за різним рівнем ризику (допустимого, середнього, зменшеного, незначного) [10, с. 233-234; 11, с. 79].

Одним із найбільш застосовуваних раціональних засобів наукового осмислення процесу прийняття політичних рішень є аналіз його етапів, або як його тлумачать деякі дослідники, еталізація. В зарубіжній політичній думці існує чимало теорій і підходів до цієї проблеми, зокрема теорія «потопів» Дж. Кінгдона, теорія «коаліцій підтримки» П. Сабат'єра, «теорія раундів» В. Тейсмінна тощо інші. Усі вони доводять, що дотримання стадійності (етапності) прийняття політичних рішень є «нормативною» вимогою часу.

В основному погоджуючись із такою оцінкою, зазначимо, проте, що стадіальна логіка пояснення процесів прийняття політичних рішень має скоріше інструментальний, ніж евристичний характер, допомагаючи зрозуміти ті основні залежності, які внутрішньо структурують процес цілепокладання. Іншими словами, стійкі фази циклу прийняття політичних рішень, по суті, відображають основні залежності акторів від сфери впливу, ролі в взаємодії сторін, застосування конкретних норм та процедур діагностики (розгляд альтернатив, погодження інтересів тощо) та інші стійкі акції та відносини. Ці етапи можна уявити як такі нормативно-динамічні комплекси базових технологій, які в сукупності є бажаними для побудови процесуального алгоритму діяльності держави з прийняття політичних рішень. Тобто етапи – це субпроцеси, які структурують процес прийняття державних рішень у цілому й одночасно не претендують на повне відображення всієї динаміки цілепокладання.

На нашу думку, головним критерієм виділення етапів прийняття і реалізації політичних рішень повинен стати принцип послідовного зменшення невизначеності в розумінні та вирішенні проблем. Цей принцип дає змогу відповісти на головне питання: яку проблему треба вирішити, як це зробити і яким повинен бути план управління ситуацією. На нашу думку, мінімальний набір управ-

лінських завдань, які необхідні при прийнятті політичних рішень, концентрується в *чотирьох* основоположних етапах: *підготовчому, розробці цілей, реалізації (просування, імплементації) цілей і завершальний*.

Відомий український дослідник політичних процесів М. Головатий виділяє такі етапи прийняття політичного рішення: підготовчий – підбір інформації, її аналіз; розробка проєкту рішення (проєкту програми); затвердження рішення і прийняття його до виконання; реалізація прийнятого рішення; автономне існування результатів прийнятого рішення, поширення його результатів [12, с. 59-60].

Ефективне проходження названих етапів, а також забезпечення прийняття рішення, адекватного дійсності, ситуації, залежать від двох складових: компетентності тих, хто готує політичне рішення, та якнайповнішого розуміння та врахування громадської думки, суспільно-політичної ситуації.

Перший етап – аналіз суспільно-політичних відносин у тій сфері, якої воно стосується. Спершу постає потреба у своєрідній перевірці реальності таких відносин, тобто з'ясування того, чи не є вони псевдовідносинами. Далі серед багатьох подій і явищ необхідно визначити тенденції, їх сутність та особливості. При цьому виникає проблема доступу до окремих джерел інформації, що ускладнює об'єктивне пізнання багатьох суб'єктів і складових політичного процесу. Як відомо, в умовах тоталітаризму великі державні структури, особливо силові, були абсолютно недоступні для будь-якого вивчення ззовні навіть неупередженими людьми і структурами.

Другий етап – розроблення проєкту політичного рішення однією особою або групою осіб. У разі колективної розробки політичного рішення існує більше можливостей для творчості, визначення альтернативних поглядів. Особливо важливо колективно працювати над розробкою рішень, що стосуються інтересів великої групи людей, – конституцій, меморандумів, програм і заяв політичних партій, об'єднань, груп тощо. На цьому етапі важливого значення набуває визначення перспективи вирішення, тобто прогностичний аналіз дієвості, результативності рішення, якою мірою воно сприятиме розв'язанню проблем, що існують у суспільстві, між окремими суб'єктами політичного процесу.

Третій етап – затвердження політичного рішення і прийняття його до виконання. Іноді це пов'язано з гострою, безкомпромісною політичною боротьбою, хоч у парламентах, окремих політичних партіях розроблено певний механізм, порядок розгляду і прийняття рішень. Особливо складний цей процес у країнах зі слабкими демократичними засадами і традиціями, де немає чіткого поділу і механізмів стримувань і противаг різних гілок влади, не структуровано політичні партії та об'єднання. Усе це часто призводить до прийняття нелегітимних рішень, а тому не створює відповідних умов для їх реалізації.

У даному контексті неабиякого значення набуває легітимність рішень. Легітимність рішень – це насамперед їх дотримання, відповідність чинним законам. Водночас легітимність багато в чому зумовлена тим, як сприймають громадяни ідею, зміст політичного рішення. Це створює умови для легітимності, а отже, реально забезпечує виконання прийнятого рішення. Що меншою мірою легітимні закони, політичні рішення, тим більше вони сприяють виникненню різних груп тиску, лобістських груп, викликають незгоду з боку окремих політиків, політичних сил [13].

Якщо ці рішення приймаються на рівні держави, то їх серцевиною повинно бути надання відповідній директиві рекомендаційної форми, не обмежуючись напівзаходами, котрі найбільш небезпечні й створюють лише ілюзію необхідної активності.

Необхідно передбачити адресність – звернення держави до окремих верств населення, структур, організацій та інших суб'єктів та вимоги відповідної форми відповідальності або звітності. Слід формувати програму дій на базі закону. Також важливо передбачити створення резервної системи реалізації рішень. За можливістю бажано інституціоналізувати процес реалізації прийнятих рішень; виключити суперечності в публічних документах; здійснювати законодавчий та фінансовий контроль за процесом реалізації рішень. Важливого значення набуває безперебійне отримання інформації про результати і характер реалізації цілей, оцінювання цих даних (на основі вироблених критеріїв очікуваного успіху, з точки зору інтересів державної влади в цілому (організації, відомства), співставлення цілей і результатів.

Завершальний етап прийняття рішень пов'язаний з кінцевою оцінкою всього комплексу зроблених дій, своєрідним «виходом»

із того процесу. Ця стадія підбиття підсумків діяльності конкретних управлінських структур і кадрів управління, оцінки і переоцінки визначальних запропонованих підходів і принципів рішення висхідного завдання, визначення ефективності застосованих засобів, вивчення уроків і побудови можливих планів на майбутнє.

Завершення життєвого циклу прийняття політичних рішень визначає оцінку досягнутих результатів (на основі констатації соціально-політичної ефективності дій конкретних інститутів держави, застосування ними методів діяльності окремих кадрів, їх внеску в успішне (негативне) просування окремих рішень тощо) і використання даних при прийнятті інших рішень. Здійснення цієї аналітичної роботи, як правило, займає досить тривалий період, позаяк оцінювальні судження формуються на основі збору різних матеріалів, даних, які включені до спостережень, аналізу листів та звернень громадян, поглибленого моніторингу результатів реалізованих рішень, інших дій. Вся ця інформація обговорюється на політичному і вищому адміністративному рівнях, після чого приймаються підсумкові рішення [14; 15].

Ефективність політичної діяльності визначається тим, наскільки ці дії, рішення та поведінка приводять до бажаних результатів. Цей показник можна віднести до практичної результативності діяльності політичного лідера, влади, їх корисного впливу на поліпшення економічного, соціального, культурного, духовного розвитку суспільства [16, с. 264].

Оцінка тих чи інших дій, рішень або навіть усієї політики як ефективних залежить насамперед від критеріїв оцінювання. Так, політика того, хто стоїть на чолі держави, може бути дуже корисною і ефективною з позицій державних інтересів. Але якщо виборці цього не відчують і не зрозуміють, проголосують проти цього державного діяча на виборах, то чи можна у такому випадку вважати його політику ефективною? Очевидно, ні. Відтак ефективність у політиці – це насамперед результативність здійснення політичної влади, ступінь всебічного виконання нею своїх функцій у політичній системі та в суспільстві, реалізації очікувань громадян і елітних груп як найбільш впливових у суспільстві. Ефективність у політиці – риса політичних дій, рішень і поведінки, що відображає ступінь того, наскільки ці дії, рішення і поведінка приводять до бажаних наслідків [16, с. 79].

Безперечно, ефективність політичного рішення залежить від того, наскільки виважено в ньому відображено норми права. Саме праву належить ключова роль в організації політичної сфери суспільства, утвердженні й легітимації влади, що було блискуче продемонстровано авторами сучасного підручника з правової політології [17].

Висновки. У цілому результатами аналізу можуть стати збереження порядку і механізму прийняття рішень; консервація даного управлінського механізму як резервного; часткова модернізація механізму прийняття державних рішень; повна реконструкція механізму прийняття державних рішень. Практичним виходом такого роду дій стає перегляд законодавства, внесення відповідних змін, переміщення кадрів, персональні відставки, організаційні зміни (у відносинах різних органів публічної влади), оптимізація функцій органів державного управління тощо.

1. Антонов Є. В. Політичні рішення: сутність, типологія, механізм підготовки й прийняття. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія Філософія. Політологія. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2003. Вип. 52/53. С. 86-091. 2. Станкевич І. П. Політичний конфлікт та технологія його запобігання. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія Філософія. Політологія. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2007. Вип. 87/88. С. 74-77. 3. Добржанська О. Л. Маніпуляція свідомістю людини як деструкція політичної ідентичності суспільства. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*: зб. наук. праць. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2008. Вип. 75. Ч. 2. С. 209-214. 4. Мамонтова Е. В. Політичний брендинг як технологія соціального управління: український досвід. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. Серія Право. Економіка. Управління. Хмельницький, 2007. Вип. 1. С. 240-245. 5. Бенцал І. Медіапсихологія політичних інформаційних технологій у новинах українського телебачення. *Теле- та радіожурналістика*: зб. наук. праць. Львів: Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка. 2010. Вип. 9. Ч. 1. С. 140-146. 6. Матюшина А. Створення альтернативної реальності як один із різновидів маніпулятивних технологій у політичній культурі України. *Публіцистика і політика*: зб. наук. праць. Київ: Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка, Ін-т журналістики. 2007. Вип. 1(4). С. 50-58. 7. Гричина Н. А. Лобізм як інститут сучасної демократії: автореф. дис... к. політ. наук. Київ, 2009. 19 с. 8. Стрижакова Н. А. Політичне лобіювання: українські особливості на ґрунті зарубіжного досвіду. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Сер. Філософія. Політологія. 2003. Вип. 56/57.

С. 46-47. **9.** Манжоло П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень. *Стратегічні пріоритети*. Київ: НІСД, 2007. № 4(5). С. 13-18. **10.** Мірошниченко Ю. Р. Функціональні характеристики і технологія прийняття державно-політичних рішень. *Держава і право*. 2006. Вип. 32. С. 227-234. **11.** Присяжнюк М. М. Маніпулювання свідомістю як технології досягнення влади. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Сер. Військово-спеціальні науки. 2007. Вип. 18/19. С. 94-97. **12.** Головатий М. Ф. Політична психологія. Київ: МАУП, 2001. 134 с. **13.** Проблеми легітимації інституту лобіювання в Україні та шляхи їх розв'язання: матеріали громад, обговорення, м. Київ, 12 жовт. 2009р. / Департамент конституційного та адміністративного права; Програма сприяння Парламенту II / за заг. ред. В. Федоренка. Київ: СПД Москаленко О.М., 2009. 108 с. **14.** Дем'яненко Б. Українські ЗМІ в конструюванні політичної реальності і віртуалізації політичного процесу (поміркувані технології). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2010. Вип. 2 (46). С. 189-207. **15.** Слюсаренко Е. Проблеми маніпуляції свідомістю в політичних процесах: сучасний досвід. *Освіта регіону*. Сер. Політологія, психологія, комунікації. Київ: Ун-т «Україна»; Всеукраїнська асоціація політичних наук, 2009. № 4. С. 134-137. **16.** Політологічний енциклопедичний словник / упор. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ: Генеза, 2004. 736 с. **17.** Правова політологія, академічний курс: підручник / авт. кол.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. 480 с.

References

1. Antonov Ye. V. Politychni rishennia: sutnist, typolohiia, mekhanizm pidhotovky u pryiniattia. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. Filosofiia. Politolohiia. Vyp. 52/53. Kyiv: VPTs «Kyivskiy universytet», 2003. S. 86-091. **2.** Stankevych I. P. Politychnyi konflikt ta tekhnolohiia yoho zapobihannia. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. Filosofiia. Politolohiia. Vyp. 87/88. Kyiv: VPTs «Kyivskiy universytet», 2007. S. 74-77. **3.** Dobrzhanska O. L. Manipuliatsiia svidomistiu liudyny yak destruktshiia politychnoi identychnosti suspilstva. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn*: zbirnyk naukovykh prats. Kyiv: VPTs «Kyivskiy universytet», 2008. Vyp. 75. Ch. 2. S. 209-214. **4.** Mamontova E. V. Politychni brendinh yak tekhnolohiia sotsialnoho upravlinnia: ukrainskyi dosvid. *Universytetski naukovy zapysky Khmelnytskoho universytetu upravlinnia ta prava*. Pravo. Ekonomika. Upravlinnia. Khmelnytskyi, 2007. Vyp. 1. S. 240-245. **5.** Bentsal I. Mediapyskholohiia politychnykh informatsiinykh tekhnolohii u novynakh ukrainskoho teleshchennia. Tele- ta radiozhurnalistyka: zbirnyk naukovykh prats / Lvivskiy nats. un-t im. Ivana Franka. Lviv, 2010. Vyp. 9. Ch. 1. S. 140-146. **6.** Matiushyna A. Stvorennia alternatyvnoi realnosti yak odyn iz ryznovydiv manipulyativnykh tekhnolohii u politychnii kulturi Ukrainy. *Publitsystyka i polityka*: zbirnyk naukovykh prats politolohichnoi

сприamovanosti / Kyivskyi natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka, Instytut zhurnalistyky. Kyiv, 2007. Vyp. 1(4). S. 50-58. 7. Hrychyna N. A. Lobizm yak instytut suchasnoi demokratsii. Avtoref. dys... k. polit. nauk: 23.00.02; Kyivskyi natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv, 2009. 19 s. 8. Stryzhakova N. A. Politychne lobiiuvannia: ukrainski osoblyvosti na hrunti zarubizhnogo dosvidu. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. Filosofiia. Politolohiia. Vyp. 56/57. Kyiv: VPTs «Kyivskyi universytet», 2003. S. 46-47. 9. Manzhola P. H. Formy uchasti hromadskosti u diialnosti orhaniv vlady ta pryiniatti politychnykh rishen. *Stratehichni priorytety: naukovo-analitychnyi shchokvartalnyk*. Kyiv: NISD, 2007. №4(5). S.13-18. 10. Miroshnychenko Yu. R. Funktsionalni kharakterystyky i tekhnolohiia pryiniattia derzhavno-politychnykh rishen. *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky*. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2006. Vyp. 32. S. 227-234. 11. Prysiazhniuk M. M. Manipuliuvannia svidomistiu yak tekhnolohii dosiahnennia vlady. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. Viiskovo-spetsialni nauky. Vyp. 18/19. VPTs «Kyivskyi universytet», 2007. S. 94-97. 12. Holovatyi M. F. Politychna psykholohiia. Kyiv: MAUP, 2001. 134 s. 13. Problemy lehitymatsii instytutu lobiiuvannia v Ukraini ta shliakhy yikh rozviazannia: [materialy hromad, obhovorennia, m. Kyiv, 12 zhovt. 2009 r.] / Departament konstytutsiinoho ta administratyvnoho prava; Prohrama spryanniia Parlamentu II / V. Fedorenko (zah.red.). Kyiv: SPD Moskalenko O.M., 2009. 108 s. 14. Demianenko B. Ukrainski ZMI v konstruiuvanni politychnoi realnosti i virtualizatsii politychnoho protsesu (pomirkovani tekhnolohii). *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa*. Kyiv, 2010. Vyp. 2 (46) berezenkviten. S. 189-207. 15. Sliusarenko E. Problemy manipuliatsii svidomostiu v politychnykh protsesakh: suchasnyi dosvid. *Osvita rehionu. Politolohiia, psykholohiia, komunikatsii: Ukrainskyi naukovyi zhurnal*. Kyiv: Universytet «Ukraina»; Vseukrainska asotsiatsiia politychnykh nauk, 2009. № 4. S. 134-137. 16. Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk / Uporiadnyk V. P. Horbatenko; Za red. Yu. S. Shemshuchenka, V. D. Babkina, V. P. Horbatenka. Kyiv: Heneza, 2004. 736 s. 17. Pravova politolohiia, akademichniy kurs: pidruchnyk / avt. kol.; za red. I. O. Kresinoi. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2021. 480 s.

Semenchenko Fedir. Technologies of acceptance and implementation political decisions

It was clarified that acceptance of political decisions on a state level are competitive and cooperative actions, which involve the participation of the most diverse group and individual, institutional and non-institutional, isomorphic and invariant structures (political teams and leaders, ruling and opposition forces, etc.) in determining the implementation of certain goals. At the same time, it should be emphasized that the search and determination of the parameters of

these goals is usually not based on a rational approach to the assessment of available resources or interests, but on the basis of the balance of forces of these counterparties, convergence of the contours of their real activity and influence.

Emphasis is placed on the object and mechanisms of goal-setting as the most important factors that specify the process of political decision-making. , the most important problems in the field of relations between man and nature). At the same time, on the other hand, the nature of the political assessment of the conflict situation always confronts the limitations imposed on the goal-setting by the ruling regime, more precisely, its interest in preserving its dominant status.

The forms, levels, and stages of political decision-making, their typology, legitimacy, and effectiveness are analyzed.

Key words: political decision, making political decision technology, efficiency criteria of political decisions, political leader.

ОСНОВНІ ОЗНАКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДЕРЖАВИ

Показано, що зі швидким розвитком технологій і повсюдним зростанням ролі інформації в усіх сферах соціальної взаємодії концепція інформаційної держави набуває чіткіших ознак у сучасному суспільстві. Інформаційна держава належить до соціально-технологічної екосистеми, де інформація відіграє центральну роль в управлінні, прийнятті рішень і загальному функціонуванні суспільства. Автор досліджує ключові особливості формування інформаційної держави та виокремлює її основні ознаки. Доведено, що, аналізуючи різні виміри цього нового феномена, можна краще зрозуміти виклики та можливості, які виникають у дедалі більш взаємопов'язаному світі, що управляється за допомогою інформації.

Ключові слова: інформаційна держава, інформаційне суспільство, прозорість і підзвітність влади, демократія, інформаційно-комунікаційні технології, свобода слова, інформаційна безпека, державна політика, державне управління, правове регулювання, публічна влада.

Balan Sergii. Main features of the informational state

It was shown that, with the rapid advancement of technology and the pervasive influence of digital information, the concept of an “informational state” has gained prominence in contemporary society. An informational state refers to a socio-technological ecosystem wherein information plays a central role in governance, decision-making, and overall societal functioning. This article aims to explore the main features of the formation of an informational state, shedding light on its implications for individuals, institutions, and governments. By examining the various dimensions of this phenomenon, we can better understand the challenges and opportunities that arise in an increasingly interconnected and data-driven world.

Key words: informational state, information society, transparency and accountability of state power, democracy, information and communications technologies, freedom of expression, information security, public policy, public administration, legal regulation, public authority.

Поява Інтернету та спричинена ним інформаційна революція докорінно змінили способи продукування, обробки, зберігання, поширення інформації та уможливили появу держави нового типу. В епоху засилля інформації традиційне поняття національної держави трансформується у більш складний концепт – інформаційну державу. Під інформаційною слід розуміти державу, в якій процес створення, зберігання, передачі, використання інформації відіграє ключову роль у функціонуванні її інститутів та взаємодії суб'єктів і об'єктів державних політик. Формування інформаційної держави обумовлюється динамікою взаємодії технологічних досягнень людства, обсягами поширення даних і мінливими потребами суспільства. Поява такої держави знаменує зміну парадигми у концептуалізації державного управління: державний апарат активно використовує інформацію та керовані масивами даних підходи для поліпшення процесу прийняття рішень, формування політик та надання адміністративних послуг.

Метою даної статті є спроба виявити основні ознаки інформаційної держави, ключові характеристики, які визначають зміст концепту «інформаційна держава», та описати особливості реалізації влади в державах даного типу, які охоплюють аспекти управління даними, цифрової інфраструктури, інформаційної безпеки та залученості громадян до ухвалення державних рішень.

Концепцію інформаційної держави у другій половині ХХ століття одним із перших почав розробляти М. Кастельс, стверджуючи, що поява мережевого суспільства знаменує нову еру, в якій держава дедалі більше покладається на цифрові технології для збору, обробки та поширення інформації [1]. Згодом ця концепція була розвинена та вдосконалена низкою вчених, зокрема Б. Бейтсом, Й. Бенклером, С. Браман, Л. Лессігом, Б.С. Новек та ін.

Спроби дослідити різні аспекти формування і функціонування інформаційної держави можна прослідкувати в працях вітчизняних науковців Н. Блажівської, О. Баранова, В. Брижка, М. Вершиніна, В. Гавловського, В. Дрожжинова, Д. Дюжева, Є. Жукова, Р. Калюжного, Б. Кормича, А. Кошкіна, Н. Кушакової, Д. Макаренко, К. Орлова, Г. Почепцова, В. Скалацького, О. Тихомирова, В. Фурашева, В. Хахановського, В. Цимбалюка, С. Чукут, М. Швеця, О. Яременка та ін.

Базовим індикатором інформаційної держави є вільний доступ громадян до систем передачі інформації. Доступ має три параметри – технологічний (покриття Інтернетом), технічний (наявність пристроїв, що уможливають доступ) та практичний (наявність професійних знань і умінь для доступу). Відтак наявність усіх трьох параметрів дає змогу класифікувати державу як інформаційну.

Центральним елементом формування інформаційної держави є використання даних для прийняття рішень на основі доказових фактів. Використовуючи аналітику даних, машинне навчання та штучний інтелект, уряди мають можливість отримувати цінну для цілей розробки і прийняття рішень інформацію з величезних масивів даних. Ухвалення рішень на основі поінформованості забезпечує більш ефективний розподіл ресурсів, стає державну політику та врахування прогностичних моделей для вирішення суспільних проблем, покращення якості надання адміністративних послуг і стимулювання сталого розвитку.

Нині справедливим продовжує залишатися твердження про те, що ніхто поки не зміг кількісно визначити, скільки, з якою швидкістю і за допомогою яких саме інструментів повинна передаватися інформація для того, щоб визнати існування інформаційного суспільства, а разом з ним й інформаційної держави. Питання про те, які кількісні параметри насправді легітимізують інформаційну державу, є досить серйозним і викликає труднощі не лише на етапі розрізнення рівнів або типів власне інформаційної держави, а й навіть тоді, коли ми намагаємося чітко визначити момент, з якого відбувається перехід у статус інформаційної держави [2].

Фундаментальними підвалинами, на яких засновується функціонування інформаційної держави, є ефективне управління даними та чітке правове регулювання. Останнє включає стратегічні й концептуальні засади державної політики в інформаційній сфері, а також галузеві правові акти, які регулюють створення, зберігання, передачу, спільний доступ і використання даних як державними, так і приватними організаціями. Інформаційна держава вимагає надійних заходів захисту інформації, гарантій конфіденційності персональних даних та інструментальних механізмів відповідального управління даними для забезпечення цілісності, захищеності та доступності інформації.

До загально визнаних ознак інформаційної держави належать прозорість, зокрема джерел походження інформації, яка виступає одночасно політичною метою її функціонування, а також спільна відповідальність за якість державного управління приватного і державно секторів [3]. Сутність цієї відповідальності виявляється у тому, що держава у своїй діяльності спирається на неурядові інститути, які мають можливість впливати на формування державних політик і, що найголовніше, здійснювати контроль за ефективністю їх здійснення.

Наявність стійкої цифрової інфраструктури є наступною важливою ознакою інформаційної держави. Вона передбачає розвиток доступного високошвидкісного підключення до Інтернету, надійних комунікаційних мереж і цифрових платформ, які сприяють безперервному доступу до інформації та інформаційних послуг. Ефективна цифрова інфраструктура дає громадянам, підприємствам і урядам можливість використовувати потенціал технологій, долаючи цифровий розрив і сприяючи інклюзивності.

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) є не просто інструментами передачі інформації та комунікації, вони є провайдерами глибинних змін в інституційних та організаційних механізмах функціонування держави. Їхній потенціал спрямований на трансформацію державного управління і забезпечення суспільного розвитку. Вони сприяють більшій ефективності за рахунок прозорості на етапах планування, моніторингу та здійснення оцінки через поліпшення координації, розширення обміну інформацією та ефективнішого охоплення учасників. ІКТ дають можливість інститутам публічної влади, зокрема місцевим громадам і органам місцевого самоврядування, розробляти інноваційні рішення для реалізації своїх пріоритетів за рахунок залучення додаткових спроможностей [4].

Зі зростанням залежності від інформаційних технологій зростає і актуальність інформаційної безпеки та кіберзахисту. Інформаційна держава має бути оснащена надійними засобами кібербезпеки, щоб захистити свою критичну інфраструктуру, конфіденційні дані та інформацію громадян від кіберзагроз. Це передбачає інвестиції у передові технології безпеки, створення проактивних механізмів захисту інформації та виховання культури обізнаності з кібербезпекою.

Використовуючи потенціал інформаційних технологій, інформаційна держава повинна надавати пріоритет етичним аспектам і відповідальному розвитку штучного інтелекту (ШІ). Це передбачає забезпечення контролю за справедливістю, прозорістю та підзвітністю в алгоритмічному прийнятті рішень, а також захист від упереджень і дискримінаційних результатів. Крім того, це вимагає створення етичних рамок для збору, використання та обміну даними, захисту прав людини і громадянина та зміцнення довіри до системи.

Дослідники зазначають, що наразі вже сформовано підстави для закріплення як на національному, так і на міжнародному рівні індивідуальних інформаційних прав, зокрема права на інформаційну безпеку, інформаційний розвиток, інформаційні послуги, доступність інформаційних технологій, якісний і безпечний контент тощо [5].

На міжнародному офіційному рівні на необхідності закріплення інформаційних прав було наголошено у резолюції Ради з прав людини Генеральної Асамблеї ООН [6], а Парламентська Асамблея Ради Європи безпосередньо закликала визнати право на доступ до Інтернету в якості фундаментального права [7].

Оскільки в інформаційній державі дотримання прав людини і громадянина набуває першочергової ваги, ця цінність із часом виходить на транснаціональний рівень. І хоча національні держави у своїй більшості гарантують певний обсяг основних прав у своєму законодавстві, проте без інтеграції відповідних прав людини в міжнародну нормативну базу в контексті функціонування інформаційної держави існує ризик розмивання універсальних стандартів, яких дотримуються демократичні країни на національному рівні [8].

Проте не можна забувати, що свобода слова, як і свобода інформації, не є абсолютним правом. Існують винятки з безумовного права на доступ до інформації, наприклад, для захисту національної безпеки чи захисту особистої приватності. Баланс між забезпеченням прозорості та захистом конфіденційної інформації також є складним питанням, яке потребує ретельного аналізу в кожному конкретному випадку.

Поява поняття «інформаційна держава» в політичній теорії і практиці вимагає не лише зміни певних правил для адаптації полі-

тичних і соціальних інститутів до нового технологічного середовища, а й зміни контекстів отримання та передачі інформації, а також суттєвих змін у використанні комунікаційних технологій. У спосіб, який дозволить ще прискіпливіше стежити за індивідуальними звичками та комунікативними діями громадян. Водночас такі зміни тягнуть не обмеження особистої свободи як такої, а впливають на зміну стандарту сприйняття особистих свобод відповідно до нових реалій [9].

Інформаційна держава стикається на своєму шляху з низкою викликів, які потребують постійної адекватної відповіді. Питання конфіденційності даних, перевантаження інформацією, загрози кібербезпеці та цифровий розрив вимагають постійної уваги та застосування ефективних стратегій їх подолання. Адже без цього всі переваги інформаційної держави не лише втрачаються, а й створюють загрози безпеці. Крім того, разом із розвитком технологій інформаційна держава повинна постійно адаптуватися та розвиватися, щоб відповідати новим тенденціям, таким, як штучний інтелект, блокчейн, Інтернет речей тощо. Постійні дослідження, кооперація та міжнародна співпраця є життєво важливими для вирішення цих питань і формування майбутнього інформаційної держави.

Формування інформаційної держави залежить від кількох об'єктивних факторів: економічного (достатній рівень доходу та доступність технологій громадянам), освітнього (високий середній рівень грамотності населення для використання технологій та достатньої кількості фахівців для експлуатації новітніх технологій), політичного (наявність гарантованих державою свобод, передусім свободи слова та інформації). Через різний ступінь впливу названих факторів на окремі суверенні держави виникає можливість умовного поділу на інформаційні та доінформаційні держави.

Як слушно зазначають дослідники, основними опорами інформаційної держави є не лише телекомунікації, обладнання та програмне забезпечення, а й інформаційна етика, цифрова освіта і реальна та ефективна участь громадян на всіх етапах політичного процесу, починаючи з визначення засад державної політики в інформаційній сфері й до її реалізації та оцінки результатів [10]. Саме нематеріальні характеристики визначають довгострокову

спроможність інформаційної держави здійснювати ефективне управління.

Окремим напрямом діяльності є інформаційна освіта громадян і виховання у них навичок роботи з інформацією, що базується на критичному мисленні, перевірці фактів (факт-чекінгу), резильєнтності до інформаційних маніпуляцій, дезінформації та пропаганди. Від загального рівня інформаційної освіти залежить схильність населення до навіювання та вразливості перед дезінформацією та пропагандою. Як свідчать події останнього десятиліття, навіть найбільш стійкі демократичні держави виявилися вразливими перед масованими дезінформаційними атаками, спрямованими на підрив довіри до усталених демократичних інститутів.

С. Браман зауважує, що виникнення інформаційної держави супроводжується змінами режиму домінування конкретних форм влади. На думку дослідниці, в будь-яку епоху в суспільстві діють 4 типи влади, які існують паралельно: інструментальна (базується на контролі матеріального світу), структурна (контролює соціальні інститути і норм), символічна (здійснює контроль вірувань, відчуттів та ідей) та інформаційна (заснована на маніпулюванні інформацією про матеріальні речі, норми та символи). В різні епохи прослідковується різна роль кожного з перелічених видів влади [11]. В наш час панівна роль інформаційної влади стала беззаперечною, свідченням чому є поширення безпрецедентної кількості дезінформації, і це є додатковим свідченням виникнення інформаційної держави.

Цифровізація та інформатизація змінюють сутність держави. Найпростішою формою трансформації є переведення наявних державних практик у цифрове середовище, проявом чого в Україні є державний портал «Дія». Зазвичай такі зміни подаються як покращення якості державних послуг, зменшення державних витрат, скорочення часу на прийняття державою рішення. Але тут є застереження, пов'язані з цифровим розривом: покращення якості послуг помітне лише для тих, хто має доступ до цифрових послуг [12]. Якщо такий доступ ускладнений для значної частини суспільства, то це створює підстави для дискримінації і порушення конституційного принципу рівності усіх громадян.

Осмислення ролі та характерних ознак інформаційної держави вимагає трансформації традиційних підходів до опису бюрокра-

тичних структур і процесів реалізації влади, оскільки вона включає, зокрема, мережеву модель управління, в якій урядові установи, громадяни та інші зацікавлені суб'єкти об'єднані за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій. Це забезпечує активніший і гнучкіший підхід до державного управління. Іншою характеристикою мережевої моделі є наявність значної кількості горизонтальних зв'язків між державними і недержавними суб'єктами ухвалення рішень, завдяки чому руйнується класична ієрархічна модель взаємодії.

Вільний доступ громадян до систем передачі інформації, ефективне управління даними та чітке правове регулювання, прозорість інформації та джерел її отримання і напрямів поширення, наявність стійкої цифрової інфраструктури, надійних засобів кібербезпеки, достатній рівень цифрової й інформаційної грамотності населення є набором ключових ознак, які вирізняють інформаційну державу.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що становлення інформаційної держави пов'язане з низкою переваг і викликів. До потенційних переваг можна віднести покращення результатів впровадження державних політик, розширення прав і можливостей громадян, поліпшення якості надання державних послуг. Натомість потребують негайного вирішення серйозні ризики, пов'язані з необхідністю забезпечення конфіденційності даних і безпекою, ліквідацією цифрового розриву і етичним використанням інформації.

Назагал можемо стверджувати, що інформаційна держава є новим підходом до сучасного державного управління, який використовує потенціал інформаційних і комунікаційних технологій. Завдяки прийняттю рішень на основі даних, залученню громадян та адаптивному управлінню інформаційна держава має необхідний ресурс для сприяння інклюзивному та ефективному управлінню в епоху цифрових технологій.

1. Castells M. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 1: The Rise of the Network Society. 2nd ed. Oxford: Wiley Blackwell. 2010. P. 21. 2. Webster F. Chapter 4: What Information Society? URL: <http://www.artefaktum.hu/it/Webster.htm>. 3. Braman S. The emergent global information policy regime. The emergent global information policy regime/ Sandra Braman (ed.) Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004. P. 32. 4. Gurusurthy A. Tracking the development agenda at WSIS. In Visions in Process II –The World Summit on the Information Society. Geneva 2003 – Tunis 2005. Heinrich Böll

Foundation. 2005. P. 94. **5.** Тихоміров О.О. Еволюція інформаційних прав людини. *Інформація і право*. 2023. № 1(44). С. 52. **6.** United Nations General Assembly Human Rights Council: Resolution A/HRC/RES/32/13 (01.08.16). URL: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/32/13 **7.** The right to Internet access. Parliamentary Assembly Resolution 1987 (2014). Final version. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20870&lang=en> **8.** Pekari C. The information society and its policy agenda: towards a human rights-based approach. *Quebec Journal of International Law*. 2005. Vol. 18.1. P. 74. URL: https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/18.1_-_pekari.pdf **9.** Chakravartty P., Sarikakis K. Media Policy and Globalization. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006. P.126. **10.** Ibid. P.182. **11.** Braman S. The emergent global information policy regime. P. 34. **12.** Almada M. What is the digital state? URL: <https://digi-con.org/what-is-the-digital-state-an-initial-approximation/>.

References

1. Castells M. The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume 1: The Rise of the Network Society. 2nd ed. Oxford: Wiley Blackwell. 2010. P.21. **2.** Webster F. Chapter 4: What Information Society? URL: <http://www.artefaktum.hu/it/Webster.htm>. **3.** Braman S. The emergent global information policy regime. In Sandra Braman (Ed.), The emergent global information policy regime, pp. 12-37. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2004. P.32. **4.** Gurumurthy A. Tracking the development agenda at WSIS. In Visions in Process II –The World Summit on the Information Society. Geneva 2003 – Tunis 2005. Heinrich Böll Foundation. 2005. P. 94. **5.** Тихоміров О.О. Еволюція інформаційних прав людини. *Інформація і право*. 2023. #1(44). С. 52. **6.** United Nations General Assembly Human Rights Council: Resolution A/HRC/RES/32/13 (01.08.16). URL: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/32/13 **7.** The right to Internet access. Parliamentary Assembly Resolution 1987 (2014). Final version. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20870&lang=en> **8.** Pekari C. The information society and its policy agenda: towards a human rights-based approach. *Quebec Journal of International Law*. 2005. Vol. 18.1. P. 74. URL: https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/18.1_-_pekari.pdf **9.** Chakravartty P., Sarikakis K. (2006) Media Policy and Globalization. Edinburgh University Press. P.126. **10.** Ibid. P.182. **11.** Braman S. The emergent global information policy regime. P. 34. **12.** Almada M. What is the digital state? URL: <https://digi-con.org/what-is-the-digital-state-an-initial-approximation/>.

Balan Sergii. Main features of the informational state

With the rapid advancement of technology and the pervasive influence of digital information, the concept of an “informational state” has gained prominence in contemporary society. An informational state refers to a socio-technological ecosystem wherein information plays a central role in governance, decision-making, and overall societal functioning. This article aims to explore

the main features of the formation of an informational state, shedding light on its implications for individuals, institutions, and governments. By examining the various dimensions of this phenomenon, we can better understand the challenges and opportunities that arise in an increasingly interconnected and data-driven world.

The formation of an information state represents a paradigm shift in governance, as information becomes the lifeblood of societal systems. By understanding the main features that underpin the formation of an information state, we can navigate the opportunities and challenges it presents. The journey towards an information state necessitates a balanced approach that combines technological innovation, strong governance frameworks, citizen empowerment, and ethical considerations. Only by embracing these principles can we harness the full potential of an information-driven society while safeguarding individual rights, societal values, and the collective well-being.

The advent of the digital era has transformed the way information is generated, processed, and disseminated, leading to the emergence of information states. An information state refers to a society or governance structure where information plays a pivotal role in decision-making, policy formulation, and citizen engagement. While the concept of an information state holds significant promise for enhancing transparency, efficiency, and participation, it also entails several risks that must be acknowledged and addressed. This scientific article aims to explore and discuss the main risks associated with the formation of an information state, drawing insights from various disciplines including computer science, political science, and ethics. By highlighting these risks, policymakers, researchers, and citizens can work towards mitigating their potential adverse consequences, thus fostering the responsible and ethical development of information states.

Key words: informational state, information society, transparency and accountability of state power, democracy, information and communications technologies, freedom of expression, information security, public policy, public administration, legal regulation, public authority.

МІЖНАРОДНІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПОЛІТИЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Досліджуються міжнародні політико-правові інструменти міграційної політики, до яких віднесені політико-правові акти ООН, МОП та СОТ з питань регулювання міграції та захисту прав мігрантів, а також інститут консультацій з питань міграції, а також інституційні структури.

Встановлено, що розвиток глобалізації сприяє зростанню міграційних потоків та підвищує актуальність вироблення ефективної міграційної політики, яка має, з одного боку, захистити права мігрантів, а з іншого – зберегти політичну систему від криз та забезпечити політичну стабільність у суспільстві. Обґрунтовано, що головним пріоритетом міграційної політики сучасних держав є захист прав людини як основний напрям розвитку демократичного суспільства та забезпечення політичної стабільності.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, мігранти, міжнародні стандарти прав людини, політична стабільність.

Kostenko Viana. International legal basis of migration policy as a prerequisite for political stability in a democratic society

The international political and legal instruments of migration policy are studied, which include the political and legal acts of the UN, ILO and WTO on the regulation of migration and the protection of migrants' rights, as well as the institute of consultations on migration issues, as well as institutional structures.

It has been established that the development of globalization contributes to the growth of migration flows and increases the urgency of developing an effective migration policy, which should, on the one hand, protect the rights of migrants, and on the other hand, preserve the political system from crises and ensure political stability in society. It is substantiated that the main priority of the migration policy of modern states is the protection of human rights, as the main direction of the development of a democratic society and ensuring political stability.

Key words: *migration, migration policy, migrants, international standards of human rights, political stability.*

Сучасна демократія базується на принципі забезпечення прав, свобод та інтересів особи, основи захисту яких закладені у Загальній декларації прав людини. Розвиток глобалізації сприяє зростанню міграційних потоків та підвищує актуальність вироблення ефективної міграційної політики, яка має, з одного боку, захистити права мігрантів, а з іншого – зберегти політичну систему від криз та забезпечити політичну стабільність в суспільстві. Дослідження міжнародно-правових основ міграційної політики дає змогу визначити основний вектор та спрямування такої політики для окремих демократичних країн.

Питанням міграційної політики та похідних проблем присвячені праці таких дослідників, як Ю. Гаврушко, О. Малиновська, С. Науменко, М. Ніколайчук, В. Олефір, А. Платонов, Я. Полянська, О. Пуригіна, Ю. Римаренко, В. Столбовий, О. Сухов та ін.

Демократичний напрям здійснення міграційної політики у міжнародному праві був закладений після Другої світової війни. Саме тоді почали формуватися універсальні права людини, серед яких право на вільне пересування та вибір місця проживання, право виїжджати і повертатися до своєї країни, шукати і набувати притулку тощо. Такі права стали основою міжнародних угод з регулювання міграційних процесів, спрямованих на захист прав мігрантів та збереження права суверенних держав контролювати допуск на свою територію.

Метою даної статті є аналіз міжнародних демократичних стандартів реалізації міграційної політики як фактору політичної стабільності.

Міжнародні політико-правові основи міграційної політики були закладені у документах ООН, МОП та СОТ. Першим документом, що закріпив міжнародні стандарти прав людини в цілому та права в сфері міграції зокрема, є Загальна декларація прав людини 1948 року, прийнята в рамках ООН. Її положення входять до міжнародного звичаєвого права. Вони покладені в основу наступних політико-правових актів на міжнародному, європейському та національному рівні. Так, ст. 13 визначає, що кожна людина має право на вільне пересування і вибір місця проживання в межах своєї

країни, а також може покинути будь-яку країну, включаючи власну, і повернутися до своєї країни; ст. 14 регламентує право кожної людини шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком [1].

Положення Декларації набули юридичної сили та були розширені в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. Зокрема, перший Пакт закріплює право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання, право покидати будь-яку країну (ст. 12); забороняє нерівноправність між громадянами та іноземцями, які проживають у тій чи іншій країні, за винятком деяких політичних прав (виборче право, державна служба). Важливим для мігрантів є положення, спрямовані проти рабської та примусової праці (ст. 8), незаконного вислання, безпідставних арештів чи затримань, на забезпечення доступу до правосуддя тощо (ст. 13-15) [2]. Другий – зобов'язує державу незалежно від громадянства створити належні умови праці та проживання (ст. 6, 7), доступу до охорони здоров'я (ст. 10, 12), реалізації культурних прав всіх її мешканців (ст. 15) [3].

Основні стандарти щодо прав мігрантів та поводження з ними містяться у низці універсальних конвенцій ООН. Зокрема, Конвенція ООН про заборону всіх форм расової дискримінації 1965 року [4] забороняє дискримінацію на основі раси, кольору шкіри, громадянського чи етнічного походження та Конвенція про права дитини 1989 року [5], яка гарантує, що кожна дитина, яка перебуває на території, що підпадає під юрисдикцію тієї чи іншої держави, має право на ім'я та громадянство, особливо, якщо в іншому випадку їй загрожує без громадянство. Крім цього, остання Конвенція захищає право дитини на піклування обох батьків (норма, що виявляється вкрай важливою, якщо один із батьків не має легального статусу в державі), на доступ до освіти незалежно від правового статусу.

Ще одним важливим політико-правовим актом у сфері прав мігрантів є Конвенція проти всіх форм дискримінації жінок 1979 року. На думку К. Левченко, вона набуває дедалі більшого значення внаслідок фемінізації міграційних процесів, оскільки положення про рівноправність у даній Конвенції є найважливішою основою будь-якого демократичного суспільства [6]. Держави-сто-

рони вживають усіх відповідних заходів для того, щоб ліквідувати дискримінацію щодо жінок, щоб забезпечити їм рівні права з чоловіками в усіх сферах суспільного життя [7].

Важливою для міграційної сфери є також Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поводження та покарання 1984 року, яка забороняє вислання особи до країн, де їй можуть загрозувати тортури (ст. 3) [8].

Суттєвою для захисту прав мігрантів є Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та протоколи до неї «Про запобігання та припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї» та «Проти незаконного ввезення мігрантів суходелом, морем чи повітряним шляхом». Відповідно до них «незаконне ввезення мігрантів» означає забезпечення незаконного в'їзду до держави особи, яка не є її громадянином чи резидентом, з метою отримання прямо чи опосередковано будь-якої фінансової чи іншої матеріальної вигоди. Близьке до цього поняття «торгівля людьми» відрізняється застосуванням насильства, примусу, експлуатації. Протоколи передбачають міжнародну допомогу жертвам цих протиправних дій. Окремо зазначається, що вони не застосовують для кримінального переслідування мігрантів, а лише осіб, які є організаторами чи посібниками злочинного посягання [9, р. 41-68].

Більш спеціалізованою стосовно міграційної політики є Конвенція ООН 1951 року про статус біженців. Згідно з нею встановлені певні стандарти та принципи поводження з біженцями: принцип невислання, який полягає у забороні видворення чи примусового повернення до країни, де існує загроза його життю або свободі (ст. 33). Біженцям гарантується свобода віросповідання, право звертатися до суду (ст. 16), отримувати початкову освіту (ст. 22), державну допомогу (ст. 23), право на житло (ст. 21), роботу (ст. 17-19) тощо [10]. З того ж року в структурі ООН почало свою діяльність Управління Верховного Комісара у справах біженців (УВКБ ООН), мета якого – надавати допомогу біженцям у складних ситуаціях. Паралельно почала діяти ще одна міжнародна організація, яка не входила до структури ООН, – Міжнародна організація з міграцій (МОМ). Її цілі полягали в координації міграції таким чином, щоб врахувати інтереси країн еміграції та імміграції;

переміщенні кваліфікованих людських ресурсів для сприяння економічному, соціальному та культурному прогресу; організованому переміщенню осіб, які бажають залишити власну країну і облаштуватися для постійного проживання в іншій країні; посиленні спроможності держав щодо менеджменту міграційних процесів; розширенні міжнародної співпраці у відповідній сфері.

Важлива роль у формуванні міжнародних стандартів прав людини у сфері міграційної політики належить Міжнародній організації праці (МОП) та Світовій організації торгівлі, які в межах своєї компетенції регламентують захист прав мігрантів. Так, МОП як спеціалізований орган ООН бере на себе функції щодо працевлаштування мігрантів та стежить за рівнем дискримінації мігрантів у галузі праці. Положення прийнятих нею Конвенції № 97 «Про працівників-мігрантів» 1949 року та Конвенції № 143 «Про зловживання в галузі міграції і забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення» 1975 року стосуються мігрантів, зокрема, спрямовані здебільшого на запобігання нелегальній міграції, особливо нелегальній зайнятості. Крім того, ці міжнародні документи вказують на надання безоплатних послуг мігрантам у вигляді інформації, створення умов для переказу заробітків на батьківщину тощо [11].

Трудову сферу життя мігрантів регулюють положення Конвенції про захист прав усіх працівників-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 року. Зокрема держави повинні брати до уваги всіх працівників-мігрантів та надавати захист як самим мігрантам, так і членам їхніх сімей на всіх стадіях адаптації. Особливістю Конвенції є те, що в ній дано тлумачення поняття «член сім'ї трудящого-мігранта»: «особа, що перебуває в шлюбі з трудящим-мігрантом, а також діти, які перебувають на її утриманні, та інші особи, які визнаються членами сім'ї відповідно до законодавства приймаючої Сторони» (ст. 1) [12].

Важливим політико-правовим актом у міграційній сфері є Генеральна угода з торгівлі послугами Світової організації торгівлі 1995 року [13], якою встановлені правила торгівлі послугами, основні принципи пересування осіб для надання послуг за кордоном. Нею допускається присутність фізичних осіб-постачальників послуг на території держави, яка не є їх власною. Це може бути тимчасова або відносно тривала присутність. Під її дію також потрапляють

постачальники освітніх послуг, тобто викладачі, самозайняті пред-ставники вільних професій, вчені тощо.

Таким чином, міграція, як багатоаспектний процес, потребує регулювання з боку всіх країн, де вона розвинена. Саме її масштабність потребує міжнародної співпраці. Правила і порядок міжнародної міграції у глобалізованому світі повинні встановлюватися на загальнопланетарному рівні. Останнім часом ці ідеї дедалі більше вкорінюються в практичну політику, позаяк саме універсальні правила регулювання прав мігрантів та інструментів міграційної політики сприятимуть попередженню конфліктів, кращій адаптації та інтеграції мігрантів у суспільстві приймаючої сторони і як наслідок – забезпеченню політичної стабільності.

До міжнародних політико-правових інструментів міграційної політики слід віднести інститут консультацій з питань міграції (Глобальний форум з міграції та розвитку), а також інституційних структур (наприклад, Глобальна комісія з питань міграції). Так, на порядку денному з 1994 року Всесвітня конференція з народонаселення в Каїрі закликала до організації конференції з міграції.

Ініціатива консультацій на глобальному рівні належить урядові Швейцарії, який у 2001 році започаткував так званий Бернський процес з метою аналізу та визначення спільних інтересів у регулюванні міграціями. У ньому брали участь уряди понад 80 країн, міжнародні міжурядові та неурядові організації та наукові кола. Було підготовлено Міжнародну програму регулювання міграції, в якій визнано, що незалежно від того, чи є країна донором, реципієнтом, чи її територія використовується мігрантами для транзиту, існують спільні інтереси, які полягають у збереженні дружніх міждержавних стосунків, зміцненні національної та міжнародної стабільності та безпеки, посиленні спільного управління кордонами, заохоченні економічного зростання та збереженні фінансової стабільності, запобіганні незаконному переправленню мігрантів і торгівлі людьми, забезпеченні захисту прав мігрантів, управлінні міграціями на основі суверенітету та верховенства права, заохоченні культурного збагачення, пов'язаного з міграцією. Таке співробітництво дає змогу поєднати потреби у робочій силі в країнах призначення та її пропозицію в країнах-донорах, дещо урівноважити демографічний розвиток, виробити взаємовигідну політику інтеграції та повернення мігрантів, максимізувати ефект від вико-

ристання переказів мігрантів, сприяє співпраці з метою розвитку, прямим іноземним інвестиціям і ліквідації бар'єрів для торгівлі, підвищує ефективність боротьби з нелегальною міграцією у тому числі торгівлею людьми.

У 2003 році була заснована Глобальна комісія з питань міграції, яка складалась з експертів у міграційній сфері, висвітлила зв'язок між міжнародними міграціями та іншими глобальними проблемами, такими, як економічний розвиток, світові фінанси, торгівля, довкілля тощо, виявила недоречності в регулюванні міграцій та особливо в міжнародній співпраці з міграції. Крім того, Комісією було сформовано шість принципів регулювання міграції: 1) люди повинні мати можливість реалізовувати свій потенціал та досягти своєї мети вдома, тобто міграція повинна бути результатом вільного вибору, а не необхідності; водночас мігранти мають право на здійснення переміщень безпечним і організованим шляхом; 2) значення міграції для розвитку, як країн походження, так і призначення повинно бути визнаним і використаним; міжнародна міграція має стати інтегральною частиною стратегії розвитку як на національному, так і на регіональному та глобальному рівнях; 3) реалізуючи суверенне право вирішувати, кого допускати чи не допускати на свою територію, держави повинні забезпечувати захист прав мігрантів, у боротьбі з нелегальною міграцією країни повинні тісно співпрацювати, не порушуючи прав людини, зокрема права біженців шукати і отримувати притулок; 4) мігранти та громадяни приймаючих країн повинні поважати свої зобов'язання та отримувати переваги від взаємного процесу адаптації та інтеграції, який має забезпечити соціальну єдність та культурне розмаїття суспільства; 5) нормативно-правова база міжнародної міграції має бути зміцнена та застосовуватися більш ефективно з метою забезпечення прав мігрантів та належних стандартів їхнього працевлаштування; 6) управління міграціями має бути покращено шляхом зміцнення відповідних механізмів на національному рівні, розвитку співпраці на регіональному рівні та розширення діалогу та співробітництва на глобальному рівні; для цього необхідне краще розуміння зв'язку між міграцією та розвитком, а також іншими ключовими питаннями, такими, як торгівля, допомога, національна безпека та права людини [14].

У 2006 році в рамках 61-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН було прийнято рішення заснувати Глобальний форум з міграції та

розвитку як постійно діючого з метою налагодження системного обговорення відповідних проблем та обміну передовим досвідом із питань: покращення умов переказу коштів, зароблених за кордоном, на батьківщину, здешевлення та підвищення доступності відповідних послуг; скорочення в результаті міграції масштабів бідності; використання потенціалу діаспор для прискорення розвитку країн походження, у тому числі завдяки інноваційним капіталовкладенням, розвиткові економічних і торгівельних відносин із країнами перебування; встановлення партнерських міждержавних відносин у сфері освіти.

Отже, міграція є глобальною проблемою, яка потребує співробітництва та кооперації зусиль держав на рівні світової спільноти. Міжнародною практикою сформовано політико-правові механізми регулювання міграцій. Міжнародною основою міграційної політики сучасних демократичних країн є низка декларацій, конвенцій, угод та інших важливих міжнародних політико-правових актів, що приймалися в рамках ООН, її спеціалізованими організаціями та органами. Наявність різних за своїм змістом міжнародних документів становить основу формування міжнародного міграційного права. Всі вони спрямовані на встановлення правил, які враховують інтереси як країн-реципієнтів, так і країн-донорів, гармонізацію цих інтересів, захист прав і свобод людини у сфері міграції.

1. Universal Declaration of Human Rights. 10 December 1948. United Nations.html. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. **2.** International Covenant on Civil and Political Rights. 16 December 1966. General Assembly resolution 2200A (XXI). OHCHR.html. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. **3.** International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 16 December 1966. General Assembly resolution 2200A (XXI). OHCHR.html. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. **4.** International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. 21 December 1965. UN General Assembly resolution 2106 (XX). OHCHR.html. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>. **5.** Convention on the Rights of the Child. 20 November 1989. General Assembly resolution 44/25. OHCHR.html. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>. **6.** Левченко К. Б. Реалізація в Україні положень міжнародно-правових актів з прав жінок (на приклади

Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок»). Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2003. 40 с. 7. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979. United Nations General Assembly. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. 8. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 10 December 1984. General Assembly resolution 39/46. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>. 9. United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the protocols thereto. *UNITED NATIONS*. New York, 2004. 92 p. URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>. 10. Convention relating to the Status of Refugees. 28 July 1951. United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>. 11. Hasenau M. ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis. *The International Migration Review*. 1991. Vol. 25, No. 4, Special Issue: U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Winter, 1991). P. 687-697. URL: <https://www.jstor.org/stable/2546840>. 12. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. 18 December 1990. General Assembly resolution 45/158. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>. 13. General Agreement on Trade in Services. *WTO _ legal texts – Marrakesh Agreement*. *html*. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services. 14. Комунікація з питань міграції: відповідь Єврокомісії щодо подальшої долі Шенгену. 2011. *Європа без бар'єрів.html*. URL: <https://europewb.org.ua/komunikaciya-z-pitan-migracii-vidpovid-es-na-provokacii-schodo-podalshoi-doli-shengen/>.

References

1. Universal Declaration of Human Rights. 10 December 1948. United Nations.html. URL: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. 2. International Covenant on Civil and Political Rights. 16 December 1966. General Assembly resolution 2200A (XXI). *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>. 3. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. 16 December 1966. General Assembly resolution 2200A (XXI). *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. 4. International Convention on the Elimination of All Forms

of Racial Discrimination. 21 December 1965. UN General Assembly resolution 2106 (XX). *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>.

5. Convention on the Rights of the Child. 20 November 1989. General Assembly resolution 44/25. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>.

6. Levchenko K. B. *Realizatsiia v Ukraini polozhen mizhnarodno-pravovykh aktiv z prav zhinok (na prykladi Konventsii OON «Pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok»)*. Kharkiv: Vyd-vo Nats. un-tu vntrishnikh sprav, 2003. 40 s.

7. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women New York, 18 December 1979. United Nations General Assembly. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.

8. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 10 December 1984. General Assembly resolution 39/46. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>.

9. United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the protocols thereto. *UNITED NATIONS*. New York, 2004. 92 p. URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>.

10. Convention relating to the Status of Refugees. 28 July 1951. United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons convened under General Assembly resolution 429 (V) of 14 December 1950. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-relating-status-refugees>.

11. Hasenau M. ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis. *The International Migration Review*. 1991. Vol. 25, No. 4, Special Issue: U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (Winter, 1991). P. 687-697. URL: <https://www.jstor.org/stable/2546840>.

12. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. 18 December 1990. General Assembly resolution 45/158. *OHCHR.html*. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>.

13. General Agreement on Trade in Services. *WTO _ legal texts – Marrakesh Agreement.html*. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services.

14. *Komunikatsiia z pytan mihratsii: vidpovid Yevrokomisii shchodo podalshoi doli Shenhenu*. 2011. *Yevropa bez barieriv.html*. URL: <https://europewb.org.ua/komunikaciya-z-pitan-migraciividpovid-es-na-provokacii-schodo-podalshoi-doli-shengeny/>.

Kostenko Viana. International legal basis of migration policy as a prerequisite for political stability in a democratic society

The international political and legal instruments of migration policy are studied, which include political and legal acts on the regulation of migration and the protection of migrants' rights, as well as the institute for consultation on migration (the Global Forum on Migration and Development), as well as institutional structures (International Organization for Migration, the Global Commission on migration).

Modern democracy is based on the principle of ensuring the rights, freedoms and interests of the individual. The development of globalization contributes to the growth of migration flows and increases the urgency of developing an effective migration policy, which should, on the one hand, protect the rights of migrants, and on the other hand, preserve the political system from crises and ensure political stability in society. The study of international legal foundations of migration policy makes it possible to determine the main vector and direction of such policy for individual democratic countries. It was established that the international legal foundations of migration policy were laid down in the documents of the UN, ILO and WTO.

The initiative of consultations at the global level on migration issues, the principles of migration regulation, developed by the Global Commission on Migration Issues, which highlighted the connection between international migrations and other global problems (economic development, world finance, trade, environment, etc.) were considered.

It is shown that migration is a global problem that requires cooperation and cooperation of the efforts of states at the level of the world community. The international basis of the migration policy of modern democratic countries is a number of declarations, conventions, agreements and other important international political and legal acts adopted within the framework of the UN, its specialized organizations and bodies. It was established that all of them are aimed at establishing rules that take into account the interests of both recipient countries and donor countries, the harmonization of these interests, the protection of human rights and freedoms in the field of migration. It is substantiated that the main priority of the migration policy of modern states is the protection of human rights, as the main direction of the development of a democratic society and ensuring political stability.

Key words: migration, migration policy, migrants, international standards of human rights, political stability.

ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено інституційну основу регіональної політики в Україні. Проаналізовано основні тенденції процесу трансформації її інституційного забезпечення. Визначено роль основних суб'єктів формування та реалізації, встановлено необхідність адаптації головних інституцій до європейських стандартів та необхідність адаптації державної регіональної політики до воєнних та повоєнних реалій життя. Запропоновано теоретичні підходи до усунення конфліктів між центром та регіонами, між державними органами та органами місцевого самоврядування в управлінні регіональним розвитком.

Ключові слова: державна регіональна політика, управління регіональним розвитком, інституційне забезпечення територіального розвитку, територіальна організація влади, децентралізація.

Kachmarskyi Yevhenii. Transformations of institutional support for regional policy in Ukraine

The scientific article examines the institutional basis of regional policy in Ukraine, analyzes the main trends in the transformation process of institutional support, identifies the role of key actors in the formation and implementation, establishes the need to adapt the main institutions to European standards, and the necessity to adapt state regional policy to the realities of wartime and post-war life. The article proposes theoretical approaches to resolving conflicts between the center and the regions, between state bodies and local self-government bodies in regional development management.

Key words: state regional policy, regional development management, institutional support for territorial development, territorial organization of power, decentralization.

Питання теоретичного осмислення інституційної складової управління регіональним розвитком, процесу трансформації основних суб'єктів регіональної політики в Україні досі залишаються

актуальними. Упродовж XIX-XX ст. теорії регіонального розвитку були орієнтовані на економічні показники, а від початку XXI ст. акценти досліджень зміщуються до вивчення соціальних аспектів конкурентних переваг регіонів. Фактично популяризація наукового підходу до державного управління регіональним розвитком відбулася в другій половині XX ст. Цьому процесу сприяло заснування в 1975 році Європейського фонду регіонального розвитку.

У вітчизняній науковій літературі проблеми регіонального розвитку теж аналізуються переважно з економічної точки зору. Регіоналістика безпосередньо займалася вивченням регіонів, закономірностей їх розвитку, вивчала регіональний розвиток, розміщення продуктивних сил, економіку регіонів. У радянські часи вчені фактично своїми теоріями лише констатували правильність прийнятих державних рішень. Тому дослідження наукового доробку, який обслуговував потреби адміністративно-командної системи та орієнтувався на планову економіку, для сучасної регіональної політики має дуже відносну цінність.

Лише в останні роки дедалі більше наукових досліджень присвячується політичним аспектам управління регіональним розвитком. Школа української регіоналістики має значні здобутки в дослідженні теоретичних і практичних аспектів реалізації регіональної політики, проте вони втрачають свою актуальність у зв'язку із кардинальними змінами в управлінні регіональним розвитком, які спричинило повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну.

Серед українських науковців, які займалися вивченням управління регіональним розвитком, варто виокремити таких дослідників, як В. Авер'янов, О. Батанов, А. Береза, М. Пухтинський, З. Варналій, Б. Данилишин, М. Долішній, С. Домбровська, Е. Забарна, М. Іжа, В. Керецман, О. Коротич, Я. Олійник, М. Поповкін, В. Чужиков, О. Чуріканова та ін. До зарубіжних дослідників проблематики регіонального розвитку належать: М. Кітлінг, С. Ліпсет, М. Портер, В. Роккан, Дж. Хелд, М. Портер, Е. Хілл, П. Ромер, Р. Лукас, Ф. Агійон, Е. Хелпмен, Г. Хакенсон та ін. Перед українськими науковцями досі стоїть завдання сформулювати теоретичні засади інституційного забезпечення територіального розвитку держави та усунути фрагментарні підходи до аналізу регіонального розвитку.

Деякі вітчизняні вчені вважають, що в Україні регіональна політика не отримала чіткого об'єкта управління, який розглядається в різних ракурсах залежно від компетенцій суб'єкта управління, що може призвести до зниження загальної керованості регіонального розвитку. Пропонується предметом дослідження регіоналістики визначити регіональну громаду з її ключовими системними характеристиками, які перебувають під впливом чинників технологічного, економічного, соціального, гуманітарного розвитку, а для цього відповідно постає потреба в ідентифікації суб'єктності регіональної громади [1].

Суспільно-історичні регіональні теорії «розглядають регіональний розвиток з погляду соціальних конфліктів, суперечностей між центром і периферією, вказуючи на нездатність ринку впоратися з регіональними проблемами». Як основу дані теорії «розглядають зіткнення політичних за формою і економічних за суттю загальнонаціональних і регіональних інтересів. У рамках цих теорій перш за все досліджуються розподіл ресурсів і політичної влади між регіонами і центром, соціальні розбіжності і конфлікти» [2]. Відповідно досить часто науковці пошук оптимально балансу між реалізацією інтересів держави та інтересів регіонів у процесі соціально-економічного розвитку визначають як головну мету регіональної політики держави.

Частина українських учених відштовхуються від наступного: «Головним завданням регіональної політики держави має стати досягнення балансу між її інтересами та інтересами розвитку її регіонів. Ключовим завданням регіональної політики є розроблення напрямів та механізмів передачі частини державних повноважень на нижчий рівень управління, спираючись на демократичні цінності та виходячи з положень Конституції України» [3]. При цьому, на думку З. Варналія, держава залишається головним координатором інтересів усіх рівнів. Гармонізуюча роль держави особливо має активізуватися в точках зіткнення інтересів: між людиною і громадою, між громадами і регіональною владою, між регіональною владою і державною владою тощо [4].

О. Бабінова пропонує чітко розмежовувати державну регіональну політику, тобто політику держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику – політику, що здійснюється регіональ-

ною владою, агентствами регіонального розвитку, різноманітними інституціями відповідного профілю, громадськими організаціями у тому числі та іншими суб'єктами регіонального та місцевого рівня, а отже самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку власних територій [5].

М. Іжа, Л. Приходченко та деякі інші вчені слушно вважають: «Регіоналізація – це процес розробки, опису й аналізу реального механізму перерозподілу влади, повноважень, ресурсів від центру до регіонів, шляхом модернізації, удосконалення, осучаснення традиційних інститутів влади через оновлення, зміну їх функцій, характеру діяльності, створення нових управлінських інститутів, формування відповідної розгалуженої мережі» [6].

Законом України «Про засади державної регіональної політики» визначено суб'єктів державної регіональної політики. Це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи влади Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи. Також у згаданому законі встановлено, що у розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, агенції регіонального розвитку, створені відповідно до цього Закону, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи [7].

Окрім того, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки (далі – Державна стратегія) однією із стратегічних цілей визначає розбудову ефективного багаторівневого управління [8]. Отже, регіональна політика держави має спиратися на багаторівневе управління регіонами та конструктивну взаємодію всіх учасників регіонального розвитку, тобто в процес формування та реалізації регіональних стратегій включаються горизонтальні й вертикальні рівні управління. В цьому контексті доречним є розгляд регіонального управління як «процесу державного регулювання суб'єкт-об'єктних та суб'єкт-суб'єктних відносин, що виникають на регіональному рівні, з метою забезпечення взаємопогодження внутрішніх і зовнішніх інтересів різних регіонів, а також їх узгодження з інтересами держави; наукового напрямку, що вивчає фундаментальні й специфічні регіональні проблеми взаємодії та розвитку об'єктів управління на основі синтезу знань

з різних наукових напрямів регіонаознавства з метою створення управлінської бази знань щодо сукупності особливостей, переваг, різноманіть, які можна використати для підвищення статусу і благополуччя регіону» [9]. Поряд із цим регіональне управління може розглядатися як «вид державного управління, його важлива складова, що здійснюється органами державної влади великих адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, автономних республік, областей, губерній, країв, федеральних земель тощо) у межах їх компетенцій»; а також як «координаційна діяльність органів публічної влади із забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів управління у формуванні та реалізації програм сталого розвитку регіону» [10].

Удосконалення управління регіональним розвитком в Україні повинно відбуватися із дотриманням стандартів Європейського Союзу, а це, в свою чергу, передбачає закріплення регіональної політики в Основному Законі держави, нормативне визначення принципів функціонування та повноважень регіонів. Слід зважати на те, що центральною установою державної регіональної політики в Європейському Союзі є міністерство регіонального розвитку, яке розробляє концепції та стратегії, впроваджує державну просторову та регіональну політику, інтегрує макропросторові та регіональні елементи, розпоряджається регіональним сегментом коштів із ЄС, координує діяльність установ, що мають регіональне значення. До регіональної політики європейського типу належать державні агенції з питань технологій, які спільно із органами місцевого самоврядування складають загальнодержавну систему підтримки інновацій та трансферу технологій, а також окремі установи та організації, які визначають регіональні пріоритети секторальних політик, аналізують їх вплив на розвиток регіону, координують свої цілі із цілями державної регіональної політики. Регіоналізація і децентралізація вважаються передовими принципами європейської та світової політики. Відповідно Україну теж не минули ці процеси, тому досі залишається актуальним питання формування багаторівневого управління регіональним розвитком.

Що стосується приведення державної регіональної політики до стандартів Європейського Союзу, то тут варто констатувати, що держави-кандидати на вступ до Європейського Союзу мають здійснити реформування державно-територіального устрою, пере-

хід до системи NUTS та провести адміністративно-територіальну реформу. В цьому напрямі Україна здійснила адміністративно-територіальну реформу, яка кардинально змінила локальний рівень управління регіональним розвитком з метою ефективного управління регіонами. В 2020 році Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України реформували адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня. Після реорганізації із 490 районів стало 136 та було розмежовано повноваження і ресурси між районами та громадами. Також розпорядженнями Кабінету Міністрів в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покривають усю територію країни. Зазначені реформи значною мірою змінили суб'єкт-об'єктну основу регіональної політики на районному рівні та на рівні територіальних громад.

У подальшому, здійснюючи реформу децентралізації, потрібно акцентувати увагу на виробленні чітких механізмів контролю на регіональному рівні. Відповідно актуальним є питання дослідження ролі інституту префекта в розвитку регіонів. Законодавцем передбачається, що діяльність префекта буде зосереджена на здійсненні нагляду за діями органів місцевого самоврядування і територіальними підрозділами органів виконавчої влади та координуванні діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Реформа територіальної організації влади передбачає трансформацію місцевих державних адміністрацій в державні адміністрації префектурного типу, а згодом – в інститути префекта. Інститут префекта з'явиться після набрання чинності змін до Конституції України щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій. Запровадження місцевих адміністрацій префектурного типу призупинено на законодавчому рівні у зв'язку із повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну.

Отже у регіональній політиці України відбуваються поступові зміни в інституційному забезпеченні регіонального розвитку, видозмінюються органи державної влади, які відповідальні за формування та реалізацію державної регіональної політики, відбувається перерозподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком, формуються нові інституції, які мають і

реалізують свої інтереси на регіональному рівні. Зважаючи на це, інституційне забезпечення розглядається як «утворення нових або реорганізація (удосконалення) існуючих інституцій (структур), а також дії щодо кадрової підготовки з метою організаційного забезпечення діяльності цих інституцій та процесу євроінтеграції в цілому» [11]. На думку М. Іжі, регіональний розвиток «стає процесом, який потребує створення дієвих та ефективних інститутів, тісної співпраці між урядами, бізнес-структурами і соціальними групами на кожному рівні» [12].

Цікавою видається змодельована А. Мельник загальна архітектура інституційного базису регіональної політики. До неї автор відносить: інститути (інститути публічної влади, інститут власності, інститут підприємництва, інститут споживання і заощаджень, інститут ціноутворення, інститут інфраструктури, інститути глобального середовища, інститут громадянського суспільства); інституції (нормативні акти, норми, стандарти, угоди міжнародні, регламенти); механізми реалізації (програми структурної перебудови, державні цільові програми, державні і муніципальні замовлення, угоди з бізнесом, інвестиційні проекти, спеціальні економічні закони, система державного регулювання); інструменти та важелі впливу (квоти, ліцензії, податкові преференції, гарантії по кредитах, угоди регіональної влади з урядом, страхування ризиків, міжбюджетні трансферти, інструменти соціального захисту) [13].

М. Іжа під інституційним забезпеченням розуміє сукупність державних та недержавних інституцій, які створюють правові, організаційні й економічні умови, необхідні для забезпечення ефективності регіонального управління. Основною складовою інституційного забезпечення є нормативно-правова (наявність державних програм розвитку регіону (території), яка й визначатиме організаційну структуру (інституцію), відповідальну за регіональне управління та розвиток, які вона матиме завдання, які кадрові ресурси будуть задіяні в цьому процесі (власні або зовнішні), які методи (підходи) та критерії використовуватимуться при аналізі та оцінці [14].

Цілком слушною можна вважати думку М. Іжі про те, що інституційне забезпечення передбачає: функціонування діяльності консультативно-дорадчого органу з питань державної регіональної політики при Кабінеті Міністрів України; створення коорди-

наційних рад з питань регіональної політики в регіонах України; введення у структуру центрального органу виконавчої влади з питань регіонального розвитку територіальних органів у складі обласних державних адміністрацій; створення при центральному органі виконавчої влади з питань регіонального розвитку наукового центру для розроблення наукових засад державної регіональної політики, здійснення методологічного, аналітичного, правового, інформаційного забезпечення та моніторингу реалізації Концепції; створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку [15]. Поряд із цим варто констатувати наступне.

У тексті Державної стратегії зосереджено увагу на проблемах слабкості публічних інституцій, відсутності в управлінні регіональним розвитком міжвідомчої координації внаслідок неефективної роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку. Державна стратегія однією із загроз безпеці держави називає слабкість органів виконавчої влади, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та органів місцевого самоврядування, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв'язання проблем регіонального та місцевого значення, оперативного реагування на виклики, що постають. Також зазначається, що поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, в Україні засвідчило недостатню готовність інституцій на державному, регіональному та місцевому рівні до кризових ситуацій. Відзначається недостатня спроможність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій [16].

На протипагу неефективній роботі Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку стосовно координації діяльності органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної регіональної політики, Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021 затверджено положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України як консультативно-дорадчий орган, до завдань якого, серед іншого, належать:

- моніторинг суспільно-політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються в державі на регіональному та місцевому рівнях, вироблення за результатами узгодженої позиції щодо пріоритетів державної регіональної політики і механізмів забезпечення сталого розвитку територіальних громад та регіонів;

- сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування;

- моніторинг стану розвитку територіальних громад, проведення консультацій стосовно актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- сприяння ефективному завершенню реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, інших реформ із децентралізації влади;

- обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері регіональної політики, проектів державних програм і стратегій регіонального, економічного, екологічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку з метою врахування у таких проектах інтересів територіальних громад;

- вивчення та узагальнення міжнародного досвіду у сфері територіального розвитку, розвитку місцевого самоврядування та здійснення заходів щодо його практичної реалізації;

- аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підготовка пропозицій щодо його вдосконалення [17].

Отже, на даному етапі розвитку регіональної політики в Україні спостерігається тенденція до зміщення функції міжвідомчої координації в управлінні регіональним розвитком від Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України до Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України, тим самим розширюючи повноваження Президента і на сферу регіонального розвитку. Логіка такої трансформації обумовлена необхідністю Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України оперативно реагувати на виклики та проблеми розвитку регіонів в умовах військового стану.

Досить знаковою є реформа однієї із головних інституцій в управлінні регіональним розвитком – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики. Поступова реорганізація від Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яку очолював Віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, до рівня формування регіональної політики самостійними структурними підрозділами Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України – це суттєве зменшення політичної ваги цієї інституції зокрема і Кабінету Міністрів України в цілому в державній регіональній політиці.

На сьогодні поточна реорганізація Міністерства регіону та Міністерства інфраструктури в Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України залишає відкритим питання наступності влади, збереження безперервності започаткованих реформ місцевого самоврядування і територіальної організації влади, реформ у сфері регіональної політики, збереження і передачу напрацювань та кадрових ресурсів. Відтак не виключено, що більше нормотворче навантаження ляже на профільний комітет Верховної Ради України – Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Окрім перелічених трансформацій суб'єктів регіональної політики, важливим видається процес становлення агенцій регіонального розвитку як інститутів, які виконують функцію пошуку шляхів поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив та інтересів приватного сектору в межах регіону, і діяльність яких спрямована на вирішення проблем регіонального розвитку. Проте не у всіх областях агенції регіонального розвитку досягли відчутного успіху та необхідної функціональності.

У країнах ЄС агентства та фонди регіонального розвитку працюють як центри стратегічного планування та супроводу проєктів регіонального розвитку, налагоджують співпрацю в системі «держава – бізнес – громадськість». Вони не наділені владними повноваженнями, проте сприяють вирішенню соціально-економічних, культурних, екологічних проблем. «Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функ-

цію «посередника» між місцевими та регіональними «громадами» підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку територій» [18]. На нашу думку, агенції регіонального розвитку мають стати повноцінними інституційними механізмами регіонального розвитку та координувати свою діяльність із державними органами та органами місцевого самоврядування.

М. Іжа зазначає: зарубіжний досвід показує, що агентства ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проєктів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище. «Агентства регіонального розвитку, окрім реалізації традиційної філософії фінансового посередника між національним урядом та підприємствами, розміщення їх виробництва на конкретній території, почали здійснювати нову роль – підтримки зростання конкурентоспроможності «місцевих» підприємств, пошуку інтегрованого підходу до розвитку території» [19].

Агенції регіонального розвитку мають відігравати ключову роль у розвитку регіонів, акумулювати ресурси та потенціал регіону, сприяти інтенсифікації економічного розвитку, налагоджувати взаємодію між державою, самоврядними організаціями, бізнесом і науковими інституціями в процесі формування та реалізації стратегій регіонального розвитку, займатися підготовкою проєктів, спрямованих на розвиток регіонів, сприяти залученню інвестицій для реалізації таких проєктів, залучати територіальну громаду до управління регіональним розвитком, до розроблення проєктів регіонального розвитку.

Проте необхідно зазначити, що нині агенції регіонального розвитку досі не стали ефективними інституціями управління регіональним розвитком. Підготовлений Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України Звіт про результати діяльності агенцій регіонального розвитку у 2022 році показує незавершеність процесу формування цього інституту, його фіктивність, а саме: в двох областях країни агенції регіонального розвитку не створено взагалі, ще в п'яти – не здійснювали діяльність або перебувають у стані припинення діяльності; більшість агенцій

мають проблеми із кадровим забезпеченням; недостатність фінансового забезпечення.

Таким чином, ефективне державне управління регіональним розвитком можливе лише за наявності відповідного інституційного забезпечення територіального розвитку. Реформування системи управління регіональним розвитком та формування законодавчої бази регіональної політики в Україні необхідно здійснювати з урахуванням євроінтеграційного курсу країни та нових реалій воєнного стану в Україні. Інституційне забезпечення регіонального розвитку поєднує елементи державної політики розвитку регіонів та недержавні механізми управління розвитком регіонів. Такий дуалізм управління регіональним розвитком в Україні має наслідком боротьбу за реалізацію власних інтересів різних стейкхолдерів регіональної політики. Проте варто чітко розмежувати, що стратегічне управління регіональним розвитком – пріоритет центральної влади, операційне управління належить до компетенції місцевих органів влади. Крім того, необхідна чітка взаємодія між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, приватними структурами, громадськістю.

Державна політика регіонального розвитку повинна адекватно реагувати на нові виклики розвитку регіонів: військові дії в регіонах, руйнування критичної інфраструктури, зміну логістичних ланцюжків, переміщення великої кількості виробничих комплексів, міграцію населення та проблеми внутрішньо переміщених осіб, виклики стану навколишнього середовища, проблеми в системі медичного забезпечення та інші. Унікальність реформи регіональної політики України полягає в необхідності адаптації вітчизняних інституцій до європейських стандартів управління регіональним розвитком для вирішення питань регіональної політики, з якими сучасна Європа теж не стикалася. Водночас і Європейський Союз теж має кардинально скоригувати власну регіональну політику для вирішення власних питань, які виникли внаслідок повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну та впровадження санкційної політики щодо Російської Федерації.

1. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / за ред. Я. А. Жаліло. Київ: Національний інститут

стратегічних досліджень, 2020. С. 101. **2.** Теорія та практика регіонального розвитку: колект. монографія / Сторонянська І. З. та ін.; за заг. ред. К. Ф. Ковальчука, Л. М. Савчук. Дніпро: Герда, 2016. С. 76. **3.** Варналій З. С., Білик Р. Р. Економічна безпека та конкурентоспроможність регіонів України: монографія. Чернівці: Технодрук, 2018. С. 48. **4.** Там само. С. 18. **5.** Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід: монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: Фенікс, 2011. С. 15. **6.** Регіональне управління: навч. посіб./ за ред.: М. М. Іжа, Л. Л. Приходченко та ін. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 23. **7.** Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>. **8.** Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>. **9.** Регіональне управління... С. 19. **10.** Там само. **11.** Там само. С. 31. **12.** Там само. С. 22. **13.** Механізми реалізації регіональної структурної політики: монографія / Мельник А. Ф. та ін.; за заг. наук. ред. проф. А. Ф. Мельник. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. С. 27. **14.** Регіональне управління... **15.** Там само. С. 38. **16.** Державна стратегія регіонального розвитку... **17.** Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 4 березня 2021 року № 89/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>. **18.** Регіональне управління... С. 223. **19.** Там само. С. 224.

References

1. Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini: nauk. dop. / za red. Ya. A. Zhalilo. Kyiv: Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen, 2020. S. 101. **2.** Teoriia ta praktyka rehionalnoho rozvytku: kolekt. monohrafiia / Storonianska I. Z. ta in.; za zah. red. K. F. Kovalchuka, L. M. Savchuk. Dnipro: Herda, 2016. S. 76. **3.** Varnalii Z. S., Bilyk R. R. Ekonomichna bezpeka ta konkurentospromozhnist rehioniv Ukrainy: monohrafiia. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2018. S. 48. **4.** Tam samo. S. 18. **5.** Babinova O. O. Derzhavna rehionalna polityka i rehionalnyi rozvytok: suchasni realii Ukrainy ta yevropeiskyi dosvid: monohrafiia. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. Kyiv: Feniks, 2011. S. 15. **6.** Rehionalne upravlinnia: navch. posib. / za red.: M. M. Izha, L. L. Prykhodchenko ta in. Odesa: ORIDU NADU, 2020. S. 23. **7.** Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>. **8.** Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na 2021-2027 roky. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>. **9.** Rehionalne upravlinnia... S. 19. **10.** Tam samo. **11.** Tam samo. S. 31. **12.** Tam samo. S. 22. **13.** Mekhanizmy realizatsii rehionalnoi struktturnoi polityky: monohrafiia / Melnyk A. F. ta in.; za zah. nauk. red. prof. A. F. Melnyk. Ternopil: TNEU, 2015. S. 27. **14.** Rehionalne upravlinnia... **15.** Tam samo. S. 38. **16.** Derzhavna stratehiia rehionalnoho

rozvytku... 17. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Konhres mistsevykh ta rehionalnykh vlad pry Prezydentovi Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 4 bereznia 2021 roku № 89/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2021#Text>. 18. Rehionalne upravlinnia... S. 223. 19. Tam samo. S. 224.

Kachmarskyi Yevhenii. Transformations of institutional support for regional policy in Ukraine

Effective state management of regional development is only possible with appropriate institutional support for territorial development. Reforming the system of regional development management and forming a legislative framework for regional policy in Ukraine should be carried out considering the country's European integration course and the new realities of the military situation in Ukraine.

The institutional support for regional development combines elements of state regional development policy and non-governmental mechanisms for managing regional development. This duality of regional development management in Ukraine results in a struggle for the realization of the interests of different stakeholders in regional policy.

However, it is important to clearly distinguish that strategic management of regional development is a priority of central authorities, while operational management falls within the competence of local government bodies. Additionally, there is a need for clear interaction between local self-government bodies, local state administrations, territorial units of central executive authorities, private structures, and the public.

It has been established that state regional development policy should adequately respond to new challenges in regional development, such as military actions in the regions, destruction of critical infrastructure, changes in logistics chains, relocation of a large number of production complexes, population migration, issues of internally displaced persons, environmental challenges, problems in the healthcare system, and others.

It is recognized that the uniqueness of the reform of regional policy in Ukraine lies in the need to adapt domestic institutions to European standards of regional development management to address regional policy issues that modern Europe has also not encountered. At the same time, the European Union also needs to fundamentally adjust its own regional policy to address its own issues arising from the full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine and the implementation of sanctions policy towards the Russian Federation.

Key words: state regional policy, regional development management, institutional support for territorial development, territorial organization of power, decentralization.

ІМІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА КОРОЛІВСТВА ДАНІЯ: ЕВОЛЮЦІЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Аналізується формування та еволюція на сучасному етапі імміграційної політики Королівства Данія, її основні характеристики. Розкривається динаміка данського міграційного законодавства. Досліджується зв'язок із внутрішньополітичними реаліями данської держави, її національно-державницькими традиціями, настроями у суспільстві.

Ключові слова: міграція, Європейський Союз, інтеграція, мігранти, міграційна політика, Королівство Данія.

Osnach Oleksiy. Immigration policy of the Kingdom of Denmark: evolution and features at the present stage

This article analyses the current formation and evolution of the migration policy of the Kingdom of Denmark, its main characteristics. The dynamics of Danish migration legislation is revealed. The connection with the internal political realities of the Danish state, its national and state traditions, and public sentiment is investigated.

Key words: migration, European Union, integration, migrants, migration policy, Kingdom of Denmark.

Королівство Данія належить до найбільш економічно і культурно розвинених держав Європи та світу. Приклад Данії є цікавим та корисним для розгляду, особливо актуальним з огляду на те, що проливає світло на роль, яку обмежувальні міграційні стратегії можуть відігравати в політиці демократичних європейських держав у XXI столітті, зокрема України.

Дослідженнями міграційної політики Королівство Данія займалися такі науковці та публіцисти, як С. Галлін, Л. Костюк [1], І. Проскуряков, Н. Тарасенко [2, с.10–19]. Серед зарубіжних дослідників можна виділити таких, як С. Адамо, С. Ханссон, А. Віндфельдт та ін.

У Данії національно-державний розвиток тісно пов'язаний з еволюцією соціальної держави, яка розглядається як залежна від почуття солідарності між людьми, які народилися і живуть в одній країні. Принципами, що лежать в основі данської системи соціального захисту, є універсальність (державна надає велику кількість послуг і пільг, що фінансуються за рахунок загального оподаткування), солідарність (державна є основним постачальником соціального захисту), підтримка мінімального рівня життя (державна несе відповідальність за забезпечення прожиткового мінімуму для всіх) і територіальність (пільги залежать від проживання в Данії і не можуть бути “експортовані”) [3, с. 159-180]. Однак потоки мігрантів та відносно висока міжнародна мобільність змінюють умови цієї солідарності між членами національної спільноти, особливо після того, як нафтові кризи похитнули фундамент данської моделі соціального захисту. Так, у 2000-х роках данська держава взяла курс на “підвищення індивідуальної відповідальності”, щоб зменшити тенденцію до “утриманства” [3, с. 163].

Поряд з Австрією, Нідерландами та Швецією Данія є однією з тих європейських країн, де традиційно схильність до бездефіцитного держбюджету та утримання державного боргу в чітких рамках поділяють як праві, так і ліві сили, завдяки чому данська нація отримала репутацію “ощадливої”. Безумовно, важко зрозуміти данську міграційну політику, не беручи до уваги цей аспект економічної та політичної культури країни, яка глибоко просякнута імперативом ощадливого розподілу наявних ресурсів.

У Королівстві Данія ідея про те, що нація випливає не лише зі спільного минулого, а й з етнічної однорідності, значно поширена серед населення. Ідею етнічно однорідної нації, безумовно, слід розглядати в перспективі, оскільки Данія пережила кілька хвиль імміграції протягом своєї історії. Однак ці хвилі в основному походили з країн Європи. Перші неєвропейські мігранти, зокрема з Туреччини, Пакистану та колишньої Югославії, стали прибувати в 1960-х роках, переважно в якості іноземців-робітників, щоб задовольнити потреби данської промисловості. У 1973 р., після першої нафтової кризи та її впливу на економіку та трудову зайнятість, було вирішено призупинити в'їзд іноземних робітників. Однак протягом наступних десятиліть Данія прийняла багато біженців із таких країн і регіонів, як В'єтнам, Чилі, Близький та Середній

Схід, Сомалі, а їх кількість швидко зростала завдяки возз'єднанню сімей. Іноземці, які проживають у Данії та мають скандинавські паспорти, мають право голосувати на місцевих виборах з 1978 р., а в 1981 р. це право було поширено на всіх іноземців, які проживають у країні [4, с. 281]. Перший Закон про імміграцію 1983 р., який вважається одним із найліберальніших у світі, був змінений і переглянутий в бік більших обмежень вперше в 1990-х роках, а потім неодноразово з початку 2000-х років.

Незважаючи на зміни у владних структурах, міграційна політика королівства протягом останніх двадцяти років ґрунтувалася на одних і тих самих принципах: значне скорочення імміграційних потоків, вимоглива програма інтеграції, ускладнений доступ до набуття громадянства. Будучи членом Європейського Союзу, Шенгенської зони та Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), Данія стала проводити досить своєрідну міграційну політику після того, як данська дипломатія шляхом розумних компромісів змогла досягти певного консенсусу з наднаціональними структурами ЄС.

Поворот до нової міграційної політики у Данії був ініційований правим крилом в уряді під тиском Данської народної партії, яка у відповідь надала парламентську підтримку партнерам по коаліції. Цей політичний курс продовжила Соціал-демократична партія, коли повернулася до влади у 2019 р. і була переобрана на загальних виборах, що відбулися 1 листопада 2022 р. З точки зору громадянського суспільства Данії, продумана та послідовна міграційна політика є одним з ключових елементів подальшого існування “держави загального добробуту”. Переважна більшість данських громадян згодні з ідеєю, що стабільність соціальної держави залежить від рівня довіри в суспільстві не менше, ніж від економічних показників країни. У цьому сенсі ідея національної громадянської однорідності, звична і близька більшості данців, ґрунтується не стільки на етнічних, скільки на політичних, культурних і моральних засадах. Це є однією з головних причин, чому данська влада вирішила обмежити імміграцію і запровадити широкомасштабну програму інтеграції в данське суспільство для новоприбулих мігрантів.

Імміграційна політика Данії ставить перед європейцями фундаментальне питання: “Чи можемо ми забезпечити майбутнє держави загального добробуту без обмежувальної та інклюзивної іммігра-

ційної політики?” У демократичних суспільствах Європи, незважаючи на зростаючий міграційний тиск, більшість представників лівих та лівоцентристських поглядів, схоже, не згодні прийняти політичний курс, спрямований на обмеження потоків іммігрантів. На противагу можна навести приклад Франції, де аналогічна ідея стала предметом стигматизації, яка досі глибоко пронизує політичний, медійний та інтелектуальний простір.

Іноземні працівники. Данія запровадила політику видачі робочих віз, яка поєднує критерій зайнятості, враховуючи напруженість у секторах діяльності, та критерій рівня заробітної плати, щоб стимулювати в'їзд висококваліфікованих працівників. Як результат, з 2021 р. імміграційні служби можуть приймати рішення про надання робочої візи залежно від типу посади та річної заробітної плати, що перевищує 60 000 євро. Таким чином, данська політика видачі робочих віз запроваджує особливо селективну імміграційну політику, незважаючи на дефіцит робочої сили, з яким регулярно стикається країна. У 2022 р. бізнес і профспілки скаржилися на те, що ці обмеження занадто жорсткі, особливо в контексті дефіциту робочої сили після пандемії коронавірусу.

Політика надання притулку. Протягом останніх двадцяти років данська влада намагалася обмежити кількість прохань про надання притулку, ускладнюючи умови отримання посвідки на постійне проживання та умови для возз'єднання сімей біженців і, зрештою, відлякуючи шукачів притулку від пошуку притулку в Данії. Темпи запровадження обмежень прискорилися після міграційної кризи в Європі 2015 р. Відтоді Міністерство імміграції та інтеграції запровадило понад сто обмежень. Більше половини цих обмежень стосуються біженців. Численні зміни до законів і процедур, а також бюрократизація системи можуть стати стримуючим фактором для шукачів притулку [5, с. 67-84].

У 2015 р., у розпал міграційної кризи, данський уряд навіть замовив оголошення, опубліковані в ЗМІ Лівану (звідки емігрувала велика кількість біженців), в яких детально описувалися нові правила, що застосовуються до біженців: скорочення на 50% соціальних виплат, що надаються новим біженцям, і запровадження річної відстрочки перед тим, як вони зможуть подати заяву на возз'єднання сім'ї. Метою цих заходів було переконати шукачів притулку не подавати заяви до Данії. Слід зазначити, що час очікування для

біженця на подачу заяви про возз'єднання сім'ї був збільшений з 1 до 3 років у 2016 р. У 2021 р. Європейський суд з прав людини визнав вищезгадане порушенням прав людини. У 2022 р. термін був скорочений до 2 років, але з можливістю перевищення цього періоду на один рік у разі “особливо високого напливу біженців”.

У 2016 р. було запроваджено можливість конфіскації майна, що належить шукачам притулку, з метою покриття витрат на процедуру та проживання. Ці нові правила широко висвітлювалися в ЗМІ. Даний закон, який часто називають “Законом про коштовності”, перекладає на біженців фінансову відповідальність за прибуття їхніх сімей за програмою возз'єднання сімей, тоді як раніше за це відповідала данська держава. Хоча ці заходи викликали обурення в деяких колах громадськості, проте вони не поставили під сумнів електоральну підтримку Данією різко обмежувальної політики щодо імміграції. У 2019 р. за ініціативою правих сил посилено обмеження на доступ до постійного місця проживання для біженців, а також на можливість возз'єднання сімей. Крім того, допомога на інтеграцію, що надається біженцям, була перейменована на допомогу на повернення: урядові програми більше не зосереджуються на інтеграції біженців, а на підготовці до їхнього повернення, оскільки притулок має бути тимчасовим, доки Данія знову не визнає країну походження безпечною і не зникне підґрунтя для надання притулку. Біженці вважаються тими, хто можуть бути депортовані в будь-який момент, що зменшує їхні шанси на інтеграцію. Слід зазначити, що саме данські державні структури визначають, чи вважати ту чи іншу країну безпечною і, зрештою, чи можна повертати біженців до неї.

Аутсорсинг управління притулком до третіх країн. Закон про аутсорсинг візової обробки став для Данії своєрідною інновацією, хоча й досить неоднозначною. Він був прийнятий 3 червня 2021 р., за часів правління соціал-демократичного уряду на чолі з М. Фредеріксен. Згідно з ним після процедури оцінки можливості передачі заявників Данія прагне направити їх до третьої країни, з якою є угода, де їхня заява і буде розглянута. Після реєстрації заяви шукачі притулку в Данії направляються до приймального центру в приймаючій країні за межами Європейського Союзу. Якщо статус біженця не надається, мігрант повинен покинути приймаючу країну. Однак тим, хто отримав притулок, не буде дозво-

лено в'їхати до Данії. Їм передбачається надання статусу біженця за умови, що вони залишаться в приймаючій країні, відповідальній за управління візами [6], яка потім може, в свою чергу, передати їх іншій країні. План полягає в тому, щоб доручити управління візовими заявками повністю приймаючій країні за фінансування Данії. Вибір приймаючої країни обговорюється з низкою країн, у тому числі з Єгиптом, Еритреєю та Ефіопією, а найрезультативніші домовленості досягнені з Руандою. Політика аутсорсингу віз була піддана різкій критиці. Її звинувачують у невільному захопленні нелегальної імміграції шляхом відлякування тих, хто прагне легально іммігрувати, з ризиком збільшення кількості нелегальних іммігрантів і посилення залежності мігрантів від контрабандистів. Також зазначалося, що аутсорсинг передбачає співпрацю з військовими та безпековими структурами третіх країн, які можуть бути авторитарними або навіть відповідальними за репресії та порушення прав людини, що може посилити насильство, зловживання і жорстокість щодо людей, які перебувають у вразливому становищі, якими є більшість біженців. Критики також апелюють до міжнародного права.

Передача шукача притулку з однієї держави до іншої сама по собі не є порушенням міжнародного права, оскільки передбачається можливість розподілу опіки над біженцями між різними державами. Водночас передача шукача притулку державі, яка не в змозі забезпечити комплекс прав і захисту для даних шукачів притулку, може стати серйозною проблемою. Ф. Гранді, Верховний комісар ООН у справах біженців, висловив занепокоєння новою політикою Данії щодо аутсорсингу видачі віз, проти якої представив свої заперечення [7]. Окрім гуманітарних аргументів, існують ризики порушення Конвенції про статус біженців та Європейської конвенції з прав людини. Згідно з нормами ЄС Данія повинна гарантувати дотримання принципу недопущення примусового повернення шукачів притулку і не лише на власній території, а й у третіх країнах, з якими є домовленості.

Інтеграція іммігрантів та соціальна згуртованість. Інтеграційна політика Данії щодо мігрантів регулюється Законом про інтеграцію, ухваленим у 1998 р., до якого кілька разів вносилися зміни. Цей закон встановлює правила для іммігрантів, які бажають стати громадянами, інтегруючись у національну модель і прийма-

ючі фундаментальні цінності суспільства. Правила відрізняються залежно від статусу дозволу на проживання [8, с. 321-342]. Данська система державних органів значною мірою є децентралізованою. Зокрема, за реалізацію інтеграційної політики відповідають 98 муніципальних органів влади. Наголос робиться на досягненні більшої гнучкості та адаптивності до місцевих обставин. Під інтеграцією іммігрантів насамперед розуміється їхня інтеграція до ринку праці, тоді як дозвіл на проживання залежить від здатності до самозабезпечення.

Возз'єднання сімей. Що стосується біженців та возз'єднання сімей, то було створено дві програми: 1) програма самозабезпечення та репатріації для біженців і неповнолітніх без супроводу дорослих, а також для осіб, які мають дозвіл на перебування в Данії з гуманітарних причин; 2) програма інтеграції, спрямована на членів сімей іммігрантів. Мета — надати іммігрантам доступ до працевлаштування шляхом підвищення їхньої кваліфікації.

Умови возз'єднання сімей іммігрантів регулярно змінюються. Основна тенденція – обмеження шлюбів за домовленістю, часто напівфіктивних для імміграції до країни ЄС. Праві коаліції поступово впроваджували численні обмеження. Більшість із них обмежень були збережені лівою коаліцією у 2011-2015 роках.

Життєздатність традиційної данської моделі в реаліях XXI століття неодноразово ставилася під сумнів, і тому низка представників політикуму та громадянського суспільства досить давно виступають за зменшення обсягів соціальної допомоги і захисту, якими користуються іммігранти, виходячи з того, що останні не є членами національної спільноти.

Протягом останніх двадцяти років данські правлячі кола поступово відходили від характерної для 1970-80-х років ліберальної міграційної політики та запроваджували обмежувальну модель. Ініційована правими у 2001-2011 рр., політика селективного закриття кордонів для імміграції не була оскаржена данськими лівими, коли вони повернулися до влади з жовтня 2011 р. по червень 2015 р. Перемога правої коаліції у червні 2015 р., що збіглася з початком загальноєвропейської “кризи біженців”, призвела до посилення обмежувальної політики, внаслідок чого Данське королівство стало однією з найменш відкритих для імміграції європейських країн, що відрізняє її від більшості інших держав ЄС.

Нині у Данії існує певний консенсус щодо міграційної політики, про що свідчать результати виборів починаючи з 2001 р. За більше як двадцять років данці кілька разів змінювали правлячу більшість, але жодного разу — міграційну політику. На початку 2023 р. популісти та основні партії правого і лівого спрямування все ще домовляються про стратегію, засновану на цінностях та інтересах данської нації: різке скорочення міграційних потоків, безкомпромісна кримінальна політика, енергійна програма інтеграції та передача обробки віз третім країнам. Якщо поглянути лише на цифри, то результати відповідають поставленим цілям. Ініційована правим урядом під тиском популістських правих, які щоразу забезпечували йому підтримку в парламенті, ця різко обмежувальна й інтенсивно-інтеграційна політика була підхоплена і розгорнута лівим урядом. Ключовим моментом данської міграційної політики є поєднання захисту держави загального добробуту зі збереженням національної ідентичності. Але данський підхід до національної ідентичності ґрунтується не стільки на етнічних міркуваннях, скільки на соціальних і суспільних, оскільки соціальні чинники впливають із сильної прив'язаності більшості данських громадян до своєї держави загального добробуту. Саме на цій основі сформувався суспільний запит на закриття своїх кордонів для імміграції. Така політика користується значною підтримкою виборців і нещодавно сприяла переобранню Данської соціал-демократичної партії до парламентської більшості.

1. Костюк Л.В. Міграційна політика Данії другої половини ХХ – початку ХХІ століття. *Гілея*. 2019. Вип. 143 (№ 4) Ч. 1. 2. Тарасенко Н. Надзвичайний саміт ЄС у Брюсселі як спроба розв'язання кризи біженців у Європі'. *Україна: події, факти, коментарі*. 2018. № 13. С.10–19. 3. Adam Silvia. Le système danois de protection sociale : équilibrer solidarité en Europe et immigration en temps de crise. *Revue française des affaires sociales*. 2015. № 3. URL: www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2015-3-page-159.htm. 4. Hansson Svante. Danemark, in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.). *Dictionnaire du vote*. Paris: PUF, 2001. P. 281. 5. Jørgensen Martin Bak. Representations of the refugee crisis in Denmark: deterrence policies and refugee strategies6 In.: in Dalia Abdelhady, Nina Gren et Martin Joormann (dir.). *Refugees and the Violence of Welfare Bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2020. P. 67-84. URL: (https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/42643/9781526146847_fullhl.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 6. Lemberg-Pedersen

Martin , Cheml Ahlam ali , Why Zachary, Tan Nikolas Feith, Danish desires to export asylum responsibility to camps outside Europe. *AMIS Seminar Report*, Université de CopenhagueSaxo Institute-Centre for Advanced Migration Studies, Copenhagen, mars 2021. URL: https://pure.diis.dk/ws/files/4205581/KU_Externalization_Report_19.3.2021_PUBLISHED.pdf. 7. Commentaire sur l'actualité – Filippo Grandi, chef du HCR, au sujet de la nouvelle loi du Danemark sur le transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers , unhcr.org, 3 juin 2021. URL: www.unhcr.org/fr-fr/news/press/2021/6/60b9cae1a/commentaire-lactualite-filippo-grandi-chef-hcr-sujet-nouvelle-loidanemark.html?query=danemark. 8. Adamo Silvia. Please Sign Here: Integration Contracts Between Municipalities and Foreigners in Denmark. *Journal of International Migration and Integration*. 2022. Vol. 23, № 1. P. 321-342.

References

1. Kostiuk L.V. Mhratsiina polityka Daniï druhoi polovyny XX – pochatku XXI stolittia. *Hileia*. K., 2019. Vyp. 143 (№ 4) Ch. 1. 2. Tarasenko N. Nadzvychainyi samit ES u Briusseli yak sproba rozviazannia kryzy bizhentsiv u Yevropi. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. 2018. № 13. S.10–19. 3. Adam Silvia. Le système danois de protection sociale : équilibrer solidarité en Europe et immigration en temps de crise. *Revue française des affaires sociales*. 2015. № 3. URL: www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2015-3-page-159.htm. 4. Hansson Svante. Danemark, in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.). *Dictionnaire du vote*. Paris: PUF, 2001. P. 281. 5. Jorgensen Martin Bak. Representations of the refugee crisis in Denmark: deterrence policies and refugee strategies6 In.: in Dalia Abdelhady, Nina Gren et Martin Joormann (dir.). *Refugees and the Violence of Welfare Bureaucracies in Northern Europe*. Manchester: Manchester University Press, 2020. P. 67-84. URL: (https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/42643/9781526146847_fullhl.pdf?sequence=1&isAllowed=y). 6. Lemberg-Pedersen Martin , Cheml Ahlam ali , Why Zachary, Tan Nikolas Feith, Danish desires to export asylum responsibility to camps outside Europe. *AMIS Seminar Report*, Université de CopenhagueSaxo Institute-Centre for Advanced Migration Studies, Copenhagen, mars 2021. URL: https://pure.diis.dk/ws/files/4205581/KU_Externalization_Report_19.3.2021_PUBLISHED.pdf. 7. Commentaire sur l'actualité – Filippo Grandi, chef du HCR, au sujet de la nouvelle loi du Danemark sur le transfert des demandeurs d'asile vers des pays tiers , unhcr.org, 3 juin 2021. URL: www.unhcr.org/fr-fr/news/press/2021/6/60b9cae1a/commentaire-lactualite-filippo-grandi-chef-hcr-sujet-nouvelle-loidanemark.html?query=danemark. 8. Adamo Silvia. Please Sign Here: Integration Contracts Between Municipalities and Foreigners in Denmark. *Journal of International Migration and Integration*. 2022. Vol. 23, № 1. P. 321-342.

Osnach Oleksiy. Immigration policy of the Kingdom of Denmark: evolution and features at the present stage

This article analyses the current formation and evolution of the migration policy of the Kingdom of Denmark, its main characteristics. The dynamics of Danish migration legislation is revealed. The connection with the internal political realities of the Danish state, its national and state traditions, and public sentiment is investigated. The Kingdom of Denmark is one of the most economically and culturally developed countries in Europe and the world. The case of Denmark is a very interesting and useful one to consider. It is particularly relevant in that it sheds light on the role that restrictive migration strategies can play in the policies of democratic European states in the 21st century, including Ukraine.

Key words: migration, European Union, integration, migrants, migration policy, Kingdom of Denmark.

СЦЕНАРНІ МЕТОДИ У ПОЛІТИЧНОМУ ПРОГНОЗУВАННІ: РІЗНОВИДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

Розглядаються типології сценарних методів у політичному прогнозуванні. Досліджуються різновиди сценаріїв та етапи їхньої розробки. Виокремлюються різні підходи до побудови сценаріїв, подаються критерії, яким вони повинні відповідати. Аналізуються особливості використання сценарних методів у політичному прогнозуванні, їх переваги та недоліки. Акцентується увага на важливості поєднання різних сценарних технік та інших методів, зокрема, моделювання для побудови ефективної методології політичного прогнозування.

Ключові слова: сценарії, сценарні методи, політичне прогнозування, стратегічне планування, політико-правовий розвиток.

Stychynska Anna. Scenario methods in political forecasting: varieties and features of application.

Typologies of scenario methods in political forecasting are considered. Types of scenarios and stages of their development are studied. Different approaches to building scenarios are singled out, the criteria they must meet are presented. The peculiarities of using scenario methods in political forecasting, their advantages and disadvantages are analyzed. Emphasis is placed on the importance of combining various scenario techniques and other methods, in particular, modeling for building an effective political forecasting methodology.

Key words: scenarios, scenario methods, political forecasting, strategic planning, political and legal development.

Протягом останніх років політичне прогнозування стає дедалі поширенішим інструментом для осіб, які приймають рішення у різних сферах. Прогнозування результатів різноманітних подій та рішень має ключове значення для компаній, урядів і некомерційних організацій задля планування й підготовки до потенційних сценаріїв. Проте процес прогнозування політичних подій є склад-

ним через динамічний характер політики. Сценарні методи дозволяють вирішити цю проблему.

Сценарні методи передбачають розробку й аналіз правдоподібних альтернативних сценаріїв майбутнього на основі різних припущень і змінних. Цей підхід дозволяє досліджувати різноманітні можливості та ефективно готуватися до низки потенційних результатів. Сценарні методи вже тривалий час використовуються у бізнесі та військовому плануванні, проте їхнє застосування в політичному прогнозуванні досі залишається недостатньо дослідженим.

Сценарій – це послідовний, внутрішньо узгоджений і правдоподібний опис можливого майбутнього стану сфери, держави або світу. Він не є безпосередньо прогнозом, адже кожен сценарій – це один альтернативний образ того, як може розгортатися майбутнє. Теоретично сценарії – це синтез різних шляхів (подій і стратегій акторів), які ведуть до можливого майбутнього. На практиці сценарії часто просто описують певні набори подій або змінних [1].

Поширення сценарних методів у політичному прогнозуванні пов'язане з процесами стратегічного планування. Використання сценаріїв було широко поширеним у військовій справі, проте перші задокументовані приклади сценарного планування датовані ХІХ століттям. Це праці військових стратегів фон Клаузевіца та фон Мольтке. Сучасні сценарні методи починають формуватися у 1950-1960-х роках. Творцем сучасних сценаріїв прийнято вважати Г. Кана, відповідального за цивільну оборону та стратегічне планування корпорації RAND у 1950-х роках. Кан займався розробкою сценаріїв для ракетного командування системи протиповітряної оборони, системи раннього попередження. У цей період сценарні методи починають використовуватися не лише для здійснення стратегічного планування, а й безпосередньо для політичного прогнозування.

Сучасні сценарні методи можливо поділити на два типи. Перший тип сценаріїв використовується задля передбачення – оцінки ризиків. Даний тип пов'язаний з передбаченням, адже стосується ймовірностей. У державній політиці ці сценарії відображені у документах, що описують набір основних ризиків у різних сферах політичного життя, часто ними є стратегічні плани. Дані сценарії використовують такі категорії: стихійні лиха, кібератаки тощо для кластеризації ризиків.

Зазвичай у сценаріях використовується загальна формула для розрахунку ризиків: ризик представлений імовірністю (настання події), помножений на її вплив (школа, яку вона завдає). Часто для оцінки ризиків залучаються групи експертів (метод Дельфі).

Сценарії відіграють важливу роль у всіх трьох основних фазах оцінки та управління ризиками: готовності, реагування та відновлення. Крім того, сценарії можуть використовуватися в якості навчальних інструментів, щоб допомогти державним структурам практикувати ефективну координацію у будь-яких надзвичайних ситуаціях. Центральна роль таких сценаріїв полягає не в обговоренні того, що ставить під загрозу суспільний добробут, а в тому, щоб зробити доступною інформацію про всі види потенційних небезпек та зробити політичні програми дієвими [2].

Другий тип сценаріїв використовується безпосередньо для прогнозування. Прогнозні сценарії складаються з послідовних» подій середньо- та довгострокового майбутнього. Процес їхньої побудови складається з наступних кроків:

- визначається об'єкт прогнозування та часовий горизонт (наприклад, до 2030 року);

- визначаються рушійні сили та тенденції, що пов'язані з даним майбутнім;

- формуються кластери з набору рушійних сил (наприклад, соціальні, політичні, економічні драйвери), а потім відбираються найбільш релевантні;

- з груп релевантних рушійних факторів вибираються два із сильним впливом і високою невизначеністю (наприклад, соціальна згуртованість та економічні показники). Ці два фактори формують осі сценаріїв, які характеризують протилежні варіації (наприклад, включення – виключення; зростання – стагнація) для чотирьох різних сценаріїв;

- характеристики кожного зі сценаріїв обговорюються у групах, а потім зі сценаріїв складають перелік подій або наповнюють даними [3].

Використання даних у сценаріях дозволяє підвищити їхню прогностичну цінність. Крім цього, наявність кількісних даних дає змогу використовувати більше різноманітних моделей для здійснення прогнозування на основі сценаріїв, наприклад, модель часових рядів. Завдяки даній моделі можливо отримати більшу

кількість варіацій розвитку подій, а відповідно до методу Монте-Карло, збільшення кількості змодельованих сценаріїв покращує точність прогнозування результату.

Також сценарії можна поділити на дослідницькі та нормативні. Експлоративні (або описові) сценарії демонструють, як може розгортатися майбутнє відповідно до відомих процесів або завдяки екстраполяції минулих тенденцій. Нормативні (або прескриптивні) сценарії описують заздалегідь визначене майбутнє, представляючи «картину світу», якої можна досягти (або уникнути) за допомогою певних дій. Дані різновиди сценаріїв найчастіше використовуються у процесі політичного прогнозування.

Відповідно до широти теми сценарії можна поділити на секторальні та мультисекторальні, за рівнем агрегації виділяються мікро-, мезо- та макросценарії, за часом – проєктивні та перспективні,

Для ефективної розробки сценаріїв американські науковці С. Шнарс та П. Л. Зіаму пропонують наступні підходи.

Перший. «Оптимістичний сценарій проти найкращого припущення проти песимістичного сценарію». Даний підхід розглядає ймовірну (найкраще припущення) майбутню ситуацію на основі поточної інформації. Оптимістичний сценарій допомагає визначити, що має статися або що може призвести до кращого результату, ніж очікувалося та які кроки може реалізувати організація, щоб це сталося. Песимістичний сценарій дозволяє проаналізувати ризики і покликаний допомогти особам, які приймають рішення, спланувати стратегії для вирішення потенційних проблем.

Другий. «Гарні проти поганих сценаріїв». Цей підхід дозволяє уникнути тенденцій до зосередження на найбільш вірогідній альтернативі «найкращого припущення» та змушує осіб, які приймають рішення, аналізувати обидві крайнощі.

Третій. Набір сценаріїв. Ці сценарії розглядають альтернативи, пов'язані з континуумом за одним критерієм або виміром.

Четвертий. Незалежні тематичні сценарії. Цей підхід стосується різних аспектів майбутнього. Один сценарій може стосуватися можливих економічних змін, а інший – тенденцій у культурі. Кожен сценарій концептуально не залежить від інших [4].

У межах даного підходу сценарні методи використовуються як інструмент політичного прогнозування. Проте на основі створених

сценаріїв можна здійснювати стратегічне планування для визначення напрямку, в якому організація прагне рухатися, та заходів для реалізації даного бачення.

Важливо враховувати, що сценарії, які створюються з метою політичного прогнозування, повинні відповідати таким вимогам:

- релевантність: узгоджуватися з прогнозованою структурою;
- розумність: правдоподібність і здійсненність;
- надійність: свобода від упередженості щодо певної точки зору;
- багаторазовість: можливість для застосування у різноманітних аналізах та дослідженнях;
- чуйність: відповідність аналітичним потребам і потребам у прийнятті рішень [5].

Використання сценарних методів у політичному прогнозуванні характеризується низкою переваг. Вони дозволяють використовувати сценарії як підхід до управління ризиками. Сценарії дають змогу розглянути одночасно кілька варіацій майбутнього, що важливо для політичного прогнозування. Також сценарні методи дозволяють виявити «слабкі місця», порушення у системі або негативні події, які можуть впливати на перебіг майбутнього. Як наслідок, державні структури можуть краще підготуватися до вирішення проблемних ситуацій. Значна кількість сценарних технік демонструє, що способи побудови сценарію характеризуються високою гнучкістю, а це означає, що їх можна адаптувати до конкретного завдання або ситуації.

Одним із недоліків сценарних методів є те, що організації або державні структури схильні створювати або надто широкі, або надто вузькі сценарії. Це призводить до того, що широкі сценарії оцінюються як нереалістичні та відкидаються, а вузькі є подібними варіаціями з незначними відмінностями. Даний недолік можна подолати завдяки ефективній розробці методології прогнозування, яка передбачає використання даних, поєднання різних сценарних технік та інших методів, зокрема, моделювання.

Таким чином, сценарні методи характеризуються значною кількістю переваг у політичному прогнозуванні. Сценарії є ефективним методом для здійснення політичного прогнозування, а також дозволяють формувати основу для здійснення стратегічного планування.

1. Mietzner D., Reger G. Advantages and disadvantages of scenario approaches for strategic foresight. *International Journal of Technology Intelligence and Planning*. 2005. Vol. 1(2). P. 223. 2. Heng Y. K. The 'transformation of war debate': Through the looking glass of Ulrich Beck's world risk society. *International Relations*. 2006. Vol. 20(1). P. 69–91. 3. Schwartz P. The art of the long view: planning for the future in an uncertain world. Currency, 1996. P. 16–29. 4. Schnaars S., Ziamou P. L. The Essentials of Scenario Writing. *Business Horizons*. 2001. Vol. 44(4). P. 25–31. 5. Neill M., Hinkle W., Morgan G. Scenarios – International Best Practice: An Analysis of Their Use by the United States, United Kingdom, and Republic of Korea. Alexandria, Virginia: Institute for Defense Analyses, 2016. P. 6.

References

1. Mietzner D., Reger G. Advantages and disadvantages of scenario approaches for strategic foresight. *International Journal of Technology Intelligence and Planning*. 2005. Vol. 1(2). P. 223. 2. Heng Y. K. The 'transformation of war debate': Through the looking glass of Ulrich Beck's world risk society. *International Relations*. 2006. Vol. 20(1). P. 69–91. 3. Schwartz P. The art of the long view: planning for the future in an uncertain world. Currency, 1996. P. 16–29. 4. Schnaars S., Ziamou P. L. The Essentials of Scenario Writing. *Business Horizons*. 2001. Vol. 44(4). P. 25–31. 5. Neill M., Hinkle W., Morgan G. Scenarios – International Best Practice: An Analysis of Their Use by the United States, United Kingdom, and Republic of Korea. Alexandria, Virginia: Institute for Defense Analyses, 2016. P. 6.

Stychynska Anna. Scenario methods in political forecasting: varieties and features of application.

In recent years, political forecasting has become an increasingly common tool for decision-makers in various fields. Forecasting the outcomes of various events and decisions is key for companies, governments, and non-profit organizations to plan and prepare for potential scenarios. However, the process of forecasting political events is difficult due to the dynamic nature of politics. Scenario methods allow you to solve this problem.

Scenario methods involve the development and analysis of plausible alternative future scenarios based on various assumptions and variables. This approach allows you to explore a variety of possibilities and effectively prepare for a range of potential outcomes. Scenario methods have been used in business and military planning for a long time, but their use in political forecasting remains understudied.

The spread of scenario methods in political forecasting is related to strategic planning processes. Most often, scenarios are divided into exploratory and normative. Exploratory (or descriptive) scenarios demonstrate how the future might unfold according to known processes or by extrapolation of past trends. Normative (or prescriptive) scenarios describe a predetermined future, presenting

a picture of the world that can be achieved (or avoided) through certain actions. These types of scenarios are most often used in the process of political forecasting.

In this article the typologies of scenario methods in political forecasting are considered. Types of scenarios and stages of their development are studied. Different approaches to building scenarios are singled out, the criteria they must meet are presented. The peculiarities of using scenario methods in political forecasting, their advantages and disadvantages are analyzed.

It is important to consider the necessity of combining various scenario techniques and other methods, in particular, modeling for building an effective political forecasting methodology.

Key words: scenarios, scenario methods, political forecasting, strategic planning, political and legal development.

УДК 323:342.7

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-233

Р. Р. БИЧАЙ

КОНЦЕПТУАЛЬНЕ ОСМИСЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Узагальнено категоріальний апарат аналізу міграційної політики як інтегрованої складової системи національної безпеки. Визначено зв'язок міграційних процесів із необхідністю управління ними. Досліджено наукові підходи до розуміння сутності міграційної політики, що визначили її концептуальні основи.

Ключові слова: міграційна політика, державна міграційна політика, міграційне управління, міграційний менеджмент, міграція, європейська інтеграція, національна безпека, державна безпека, система національної безпеки.

Bychai Ruslan. Theoretical Perspectives on migration policy as an integrated component of the state national security system

Migration policy has become an integral part of the state's national security system, which has aroused scientific interest in this process. The publication summarizes the categorical apparatus of migration policy analysis as an integrated component of the national security system. The relationship between migration processes and the need to manage them is determined. Approaches to understanding the essence of migration policy, which determined its conceptual foundations, were studied.

Key words: migration policy, state migration policy, migration, migration governance, migration management, European integration, national security, state security, system of national security.

Упродовж останніх трьох десятиліть у сучасному світі спостерігається посилення уваги до досліджень системи національної безпеки держави. Це пов'язано зі зростаючими викликами та загрозами, з якими стикаються країни у період інтенсифікації глобалізаційних процесів. Традиційні підходи до розуміння загроз системі національної безпеки держави поступово піддаються трансфор-

© БИЧАЙ Руслан Романович – здобувач ступеня доктора філософії з політології кафедри політичних інститутів і процесів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника; ORCID: 0009-0000-0607-0227; e-mail: ruslan.bychai@pnu.edu.ua

мації. Сучасні геополітичні, соціально-економічні й технологічні зміни викликають необхідність перегляду концептуальних підходів до аналізу та прогнозування загроз. Так, виклики, пов'язані з міграцією, стали важливою складовою діяльності з розробки механізмів забезпечення національної безпеки. Масова міграція, що включає біженців, вимушених переселенців, внутрішньо переміщених осіб (ВПО), економічних мігрантів, стала істотним фактором впливу на національну безпеку. Адже нелегальна та неконтрольована міграція, може викликати різні негативні наслідки для країни, включаючи: тероризм та екстремізм, економічну нестабільність, соціальні заворушення, політичні кризи тощо. Особливої гостроти ці проблеми набули в умовах повномасштабної війни Росії проти України, що спричинили інтенсивні міграційні процеси, стали викликом не тільки для нашої держави, а й інших держав світу, насамперед практично для всіх країн-членів Європейського Союзу.

Саме тому, з метою превенції вищезазначених й інших викликів і загроз, перед урядами держав постали нові завдання – розробити ефективну міграційну політику, яка сприяла б безпеці країни, що одночасно є завданням для системи національної безпеки. Концептуальне осмислення міграційної політики та її впливу на безпекову складову держави допомагає зрозуміти потенційні ризики та виклики, пов'язані з міграцією, а тому їх осягнення є науково та практично вагомим.

Метою публікації є концептуальне осмислення міграційної політики як інтегрованої складової національної безпеки держави. Це передбачає реалізацію наступних завдань: узагальнити понятійно-категоріальний апарат аналізу системи національної безпеки та її інтегрованої складової – міграційної політики; розкрити зв'язок міграції, міграційної політики і системи забезпечення національної безпеки держави; виокремити основні наукові підходи в дослідженні міграційної політики у західній науковій публіцистиці.

Методологічною основою статті є використання загальнонаукових методів дослідження: синтезу, аналізу, індукції, дедукції, абстрагування, зокрема узагальнення – для формування концептуальних основ дослідження міграційної політики. Розв'язання поставлених завдань ґрунтується на системному підході. За допомогою гносеологічного методу дослідження з'ясовано сутність понять «національна безпека», «міграційна політика» та інших, що

характеризують складний процес міграції. Нормативно-правовою основою статті є національне законодавство України, нормативно-правові акти міжнародних організацій зокрема Міжнародної організації з міграції (МОМ). Інформаційну базу статті становлять наукові розробки українських і зарубіжних дослідників.

Безпека як базова категорія використовується в різних соціогуманітарних науках, у тому числі в політичних, юридичних, соціологічних, економічних, національній безпеці як галузі наукової та практичної діяльності, і визначається як стан відсутності загроз, який забезпечує захист від різних небезпек, що можуть виникнути в процесі життєдіяльності людини та суспільства. З точки зору держави як політичної організації, безпека розглядається як стан, за якого забезпечується безпечність національних інтересів політичного інституту, територіальної цілісності, економічного та соціального розвитку країни. З метою забезпечення безпеки встановлюються спеціальні правила, нормативні приписи, розробляються стратегії, програми та проекти, спрямовані на запобігання та реагування на можливі загрози та виклики. О. А. Корнієвський визначає національну безпеку як «здатність країни зберігати цілісність, суверенітет, політичні, економічні, соціальні та інші основи суспільного життя й виступати як самостійний суб'єкт міжнародних відносин» [1, с. 489–490].

Акцентуючи на важливості забезпечення національної безпеки, німецький юрист і політолог К. Шмітт вважав її однією з ключових категорій політики, і наголошував на її ролі у збереженні держави: «Державність тісно пов'язана з поняттям безпеки, яка стосується території, людей і ресурсів. Безпека виявляється в особливо гострих ситуаціях. Вона стає питанням життєвої важливості, бо від її рівня безпосередньо залежить, чи збережеться держава і політичний режим» [2, с. 35].

Прийнято вважати, що система національної безпеки почала формуватися ще в XVII ст. одночасно з початком формування системи суверенних держав, яка є основою Вестфальської системи міжнародних відносин 1648 р. Загальноприйнятим у працях західних і українських науковців є твердження, що уперше термін «національна безпека» був використаний 6 лютого 1904 р. у посланні Президента Сполучених Штатів Америки Т. Рузвельта до Конгресу США. Результативним періодом актуалізації досліджень

концепції національної безпеки стала друга половина ХХ ст. – період холодної війни. Вперше нормативне закріплення поняття здійснено в Законі США «Про національну безпеку» від 26 липня 1947 р., в якому національна безпека ототожнювалася з державною безпекою, а поняття «нації» – з поняттям «держави». Процес забезпечення національної безпеки там визначили як умову функціонування держави, що є результатом оборонних заходів, які підвищують невразливість держави від внутрішніх чи зовнішніх загроз [3].

Погодимось з твердженням З. Д. Чуйко, що національна безпека та державна безпека є двома взаємопов'язаними концептами, які мають спільні мету та об'єкт – забезпечення безпеки країни. Однак їх підходи до досягнення цієї мети можуть відрізнятися: національна безпека зазвичай стосується загального блага нації, тобто безпеки всіх людей, що проживають на території держави; державна безпека зазвичай стосується захисту самої державної структури від внутрішніх та зовнішніх загроз [4, с. 8].

Центральне і ключове місце в концепції національної безпеки держави займає поняття національних інтересів, що відображають пріоритети, цілі та потреби держави і формуються на основі історичних, культурних, політичних, економічних та соціальних факторів кожної держави. Зміст національної безпеки визначали національними інтересами в зовнішній політиці представники школи політичного реалізму: Г. Моргентау, С. Ф. Гантінгтон, Р. С. Мак-Намара, З. К. Бжезінський, Г. А. Кіссінджер, У. Дж. Перрі, Е. Ф. Фукуяма. Спільним для них є розгляд національної безпеки в контексті забезпечення національних інтересів держави та її ролі на геополітичній карті світу шляхом співставлення понять «національна безпека» і «колективна безпека».

Так, Г. Моргентау визначив національний інтерес як процес досягнення балансу в співвідношенні фундаментальної мети зовнішньої політики держави та наявних у її розпорядженні ресурсів; це мета, яку нація прагне досягти у взаємодії з іншими націями [5, с. 4–15]. Г. Кіссінджер відзначив, що національна безпека – порівняно нове поняття, яке еволюціонувало з категорії вищих інтересів держави, та активно почало розвиватися в ХХ ст. [8, с. 49]. С. Гантінгтон зауважив, що «метою політики національної безпеки є посилення безпеки соціальних, економічних і політичних інститутів нації від загроз, що виникають з боку інших незалежних

держав» [6, с. 1–4]. На думку З. Бжезінського, національна безпека – це не лише захист від зовнішніх загроз, але й сприяння соціальної, економічної і політичної стабільності всередині країни та за кордоном [7].

Вихідним для розуміння сутності національної безпеки вважаємо його розуміння, закріплене у чинному законодавстві України. Так, Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. визначає її зміст так: «Національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз; національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян» [9].

Національна безпека є важливим пріоритетом для будь-якої держави, оскільки вона гарантує захист громадян, території, соціально-економічних інтересів країни тощо. Міграційні процеси стали неоднозначним явищем, що становить загрозу національній безпеці держави. У зв'язку зі зростанням світової міграції уряди країн постали перед необхідністю вироблення адекватної існуючим загрозам міграційної політики для забезпечення стабільності та безпеки своїх національних інтересів. Збільшення міграційних потоків створює виклики та загрози для національної безпеки держав, оскільки призводить до змін у демографічному складі населення, економічному навантаженні, соціокультурних зв'язках тощо. Рада з питань управління міграцією Міжнародної організації з міграції (МОМ) зазначає, що міграційна політика формується в рамках національного законодавства держав, що впливає на пересування людей, і охоплює державну політику щодо «подорожей і тимчасової мобільності, імміграції, еміграції, громадянства, ринку праці, економічного та соціального розвитку, промисловості, торгівлі, соціальної згуртованості, соціальних послуг, охорони здоров'я, освіти, правоохоронної діяльності, зовнішньої політики, торгівлі та гуманітарних питань» [10].

У західній літературі міграційна політика є частиною процесу управління міграцією. Вивчаючи міграційну політику, часто використовують термін “migration governance” (урядування мігра-

цією) – сукупність правових норм, законів, правил, політик і традицій, а також організаційних структур (субнаціональних, національних, регіональних і міжнародних) і відповідних процесів, які формують і регулюють підходи держав до міграції у всіх її формах, включаючи права і обов’язки мігрантів, та сприяння міжнародній співпраці у цій галузі [11, с. 138–139]. Вужчим за змістом є поняття «migration management» – впровадження всього комплексу заходів, насамперед державами, в рамках національних систем або шляхом двостороннього і багатостороннього співробітництва, що стосується всіх аспектів міграції та включення питань міграції до державної політики [11, с. 139–140]. Звернемо увагу, що дефініція насамперед стосується запланованих підходів до введення в дію політики, механізмів, законодавчої та адміністративної бази, розроблених відповідальними за міграцію інститутами.

Натомість в українській науковій періодиці для позначення комплексу заходів, спрямованих на досягнення заданої інтенсивності та структури міграційних процесів, переважно використовується термін «міграційна політика». Саме такий зміст у своєму визначенні запропонував відомий український дослідник міграції О. У. Хомра: «Комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення» [12, с. 50]. На думку М. А. Алфьорова, важливою подією, яка вплинула на мобільність та розміщення населення у світі, стало формування національних держав, які, у свою чергу, «стали виконувати функції збереження існуючого у суспільстві рівня життя, етнічної та культурної цілісності, контроль за кордонами, щоб обмежити притік іноземців» [13, с. 4].

Головним інститутом з управління міграцією на міжнародній арені виступає держава, адже саме вона володіє законодавчою, виконавчою та судовою владою, які дозволяють їй регулювати міграційні процеси як у межах своїх кордонів, так і на міжнародному рівні. З урахуванням цього Рада з питань управління міграцією (Migration governance framework) Міжнародної організації з міграції виокремлює уточнюючий термін: «Державна міграційна політика – система правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційне забезпечення державними і неурядовими організаціями упорядкування міграційного простору, регулювання трудового міграційного руху населення з позицій

національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури». Іншими словами, на думку О. Г. Пуригіної та С. Е. Сердака, «міграційна політика – це заходи органів державної влади, спрямовані на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення» [14, с. 96–97].

Особливу увагу національних урядів міграція почала привертати з другої половини ХХ ст. Паралельно вчені зосередилися на міграційних заходах економічно розвинених держав, адже саме вони насамперед цікавили мігрантів як кінцеві точки на шляху їх переміщення. Тому не дивно, що на Заході міграційна політика в працях різних авторів фактично ототожнювалася з імміграційними заходами держави. Так, в одній з недавніх публікацій вона характеризується так: «Заяви уряду про те, що він має намір робити чи не робити (включаючи закони, нормативні акти, рішення чи накази) щодо... прийому, поселення та депортації іноземних громадян, які проживають у країні» [15, с. 555].

Натомість системне наукове осмислення феномена міграційної політики як значущого чинника, що впливає на міграційні процеси, відбулося в 1980 – на початку 2000-х років. Саме у цей час на Заході в рамках суспільних наук викристалізувалося міждисциплінарне розуміння змісту поняття політики щодо регулювання та управління переміщенням людей. Міждисциплінарний підхід сприяв появі низки наукових праць з міграційної політики філософів, політологів, соціологів, правознавців, економістів, які аналізували її, виходячи із специфіки свого предметного поля. Це уможливило утвердження основних підходів, теорій, концепцій, моделей розуміння і характеристики окремих складових міграційної політики.

Слушними вважаємо зауваження К. Босуелл, що на початковому етапі виникнення різних підходів чи концепцій до трактування міграційної політики пов'язане з намаганнями відповісти на два домінуючі у західних суспільствах питання: 1) чому міграційна політика часто є неефективною та зазнає невдачі в частині між декларованими політичними цілями і результатами; 2) і як пояснити інклюзивні тенденції міграційної політики (інтеграційної політики), невідповідність між протекціоністським ухилом громадської думки у демократичних державах і більш інклюзивною політикою урядів [16, с. 75].

Можна виокремити два виміри аналізу міграційної політики: національний і міжнародний. З одного боку, міграційна політика стосується правил, положень і законів, прийнятих урядами для управління переміщенням людей через кордони, що характеризує її національний вимір, а з іншого – міграція за своєю суттю є транснаціональним явищем, і вивчення міграційної політики на міжнародному рівні дозволяє отримати ширшу перспективу.

Вивчаючи національну міграційну політику, можемо дослідити такі питання: заходи прикордонного контролю, візові режими, регулювання ринку праці, політика інтеграції та положення про соціальне забезпечення. Аналіз міжнародних організацій зосереджується на тому, як країни взаємодіють одна з одною, укладають угоди та співпрацюють у питаннях, пов'язаних з міграцією. Він передбачає звернення до міжнародних організацій – ООН, МОМ і регіональних об'єднань, союзів, таких, як, наприклад, ЄС, ЄАЕС. У ході аналізу досліджується розвиток глобальних норм і принципів, що стосуються міграції, діалогу між державами і реалізації міжнародних угод, а також координації політики в багатьох країнах, а також розглядаються такі питання, як захист біженців, права людини та зв'язок між міграцією та економічним розвитком [17, с. 30].

Політична економія зазвичай трактує міграційну політику як похідну від економіки, економічних інтересів суспільства; розглядає мігранта як економічного актора, який взаємодіє з іншими акторами, а міграційну політику – як результат узгодження економічних інтересів різних соціальних груп. Неомарксист А. Горц, М. Ніколінакос, Р. Майлс, С. Каслс, І. Козак особливу увагу приділяли трудовій міграції і стверджували, що даний тип міграції є «детермінантною складовою капіталістичного порядку і служить капіталістичному правлячому класу». С. Каслс виділив кілька типів міграції з урахуванням її диверсифікації, поширенням та змішуванням типів в останні десятиліття ХХ ст.: 1) висококваліфікована міграція; 2) міграція низькокваліфікованих кадрів; 3) вимушена міграція (шукачі притулку, внутрішньо переміщені особи (ВПО), пост-конфліктні репатріанти, люди, які переміщуються через екологічні та стихійні лиха) [18, с. 1248].

Інституціоналізм/неоінституціоналізм зосереджується на ролі політичних інститутів у формуванні механізмів міграційної

політики і, найголовніше, виділяє державу як головного актора у виробленні державної міграційної політики, акцентує увагу на взаємодії різних інститутів на державному рівні. Цей підхід підкреслює важливість розуміння формальних і неформальних правил і норм, які регулюють процес формування політики. Інституціоналісти С. Д. Вітекер, Р. О. Когейн, Б. А. Сіммонс, Д. Фіцджеральд, К. Калавіта стверджують, що міграційна політика формується складним набором інституцій, включаючи державні установи, групи інтересів і міжнародні організації. Ці інституції діють у ширшому політичному та економічному контексті, і на їхні дії впливають такі фактори, як громадська думка, економічні умови та дії інших інституцій. Формуючи свою політику, держава активно прагне підвищити власну легітимність шляхом прийняття заходів, які можуть захистити економіку, уникнути публічної критики та зменшити ризик соціальних конфліктів. Держава формує власний порядок денний, що проявляється в прагненні до економічної безпеки, раціонально-бюрократичної системи, забезпечення власної легітимності. У державах з федеральним політичним устроєм у питаннях формування міграційної політики спостерігається більша роль таких політичних акторів, як етнічні групи, гуманітарні організації, провінції [19, с. 451–452].

Конструктивістський підхід до визначення міграційної політики наголошує на ролі ідей, норм і соціальних конструкцій у формуванні політичних рішень і результатів, пов'язаних із міграцією. Стверджується, що міграційна політика детермінована не лише матеріальними інтересами чи об'єктивними факторами, а й суб'єктивними уявленнями, переконаннями та соціальними взаємодіями. На думку конструктивістів, сенс і значення міграції соціально сконструйовані через взаємодію між різними акторами, такими, як політики, групи інтересів і громадянське суспільство. Ці актори формують ідеї, цінності та норми, які, у свою чергу, впливають на розробку та реалізацію міграційної політики. Е. Геддес дослідив роль норм, дискурсів та ідей у формуванні міграційної політики в Європі. Дослідник резюмував, що співпраця та інтеграція в рамках ЄС не привела до втрати контролю над міграцією державами-членами, а навпаки, засвідчила ефективність регулювання міжнародної міграції шляхом нових інституційних механізмів на рівні ЄС [20, с. 38].

Відповідно до висновків, які зробила М. М. Кріц, міжнародна міграційна політика не є статичною, а зазнає постійних модифікацій і змін, оскільки змінюється досвід країни та сприйняття мігрантів. Метою міграційної політики, на думку дослідниці, є контроль процесу міграції, з'ясування, «хто є мігрантом і кому має бути дозволений в'їзд», а також визначення кількості мігрантів. Місце міграційної політики в системі національної політики засноване «на взаємодії між імміграційною політикою, міграційним досвідом, уявленнями про потреби мігрантів і наявною [в державних інститутах] базою даних про мігрантів» [21, с. 949–950].

Представники лібералізму / неолібералізму Дж. Ф. Голліфілд, А. Р. Золберг, Д. Міллер, Е. Меєрс пропонують погляд на розширення ролі у регулюванні міграції недержавних організацій, міжнародних корпорацій, які є важливими суб'єктами міжнародних відносин. Ліберальний підхід пропонує приділяти однакову увагу економічним, соціальним і військовим питанням. Міжнародна економічна взаємозалежність, транснаціональна взаємодія, міжнародні інститути та поширення демократії можуть сприяти співпраці між народами [17, с. 1265–1266].

Викликом для суверенних держав стали наслідки процесів глобалізації: державні системи зазнають змін, віддаючи «частину свого суверенітету на наднаціональний (ЄС, ВТО) та на нижчий рівень, на якому ринок та корпорації відіграють дедалі більшу роль у регулюванні переміщень населення, передусім робочої сили» [17, с. 35]. Аналіз цих явищ в основі глобалізаційної моделі міграційної політики, яка сформувалася в рамках неолібералізму. С. Сассен стверджує, що глобалізація обмежує суверенітет держави, і допускає можливість його трансформації. Вона пише, «що там, де зусилля щодо формування транснаціональних економічних просторів зайшли найдаліше та були найбільш формалізовані, стало дуже ясно, що існуючі рамки імміграційної політики є проблематичними». Дослідниця вказує на переміщення певних функцій влади до «недержавних або квазідержавних інститутів, на заохочення виконання державами міжнародних кодексів з прав людини незалежно від громадянства та правового статусу особи. Через транснаціональний характер дедалі більшої кількості процесів уряди вже не компетентні вирішувати деякі з головних проблем сьогодення як в односторонньому порядку, так й у рамках вузько

визначеної міждержавної системи, в тому числі питання управління міграціями [22, с. 51, 72–73].

Реалістичний підхід визнає необхідність розуміння конкретних контекстів, у яких відбувається міграція. Це передбачає врахування історичних, географічних і соціокультурних факторів, які формують динаміку міграції та впливають на політичні рішення. А. Бетсс визначає зв'язок між вимушеною міграцією та глобальною політикою, аналізуючи три її рівні: причини вимушеної міграції, наслідки вимушеної міграції та відповідь на вимушену міграцію [23, с. 11]. Автор стверджує, що міжнародна співпраця необхідна для подолання найсерйозніших негативних наслідків вимушеної міграції. Жодна держава, діючи ізольовано, навряд чи зможе чи захоче самостійно вирішити масштабний процес міграції біженців або внутрішньо переміщених осіб.

На думку К. Босуелл, сучасний етап дослідження міграційної політики характеризується домінуванням двох традиційних підходів щодо її теоретичної основи: ліберальний погляд, що наголошує на правах людини та ринкових цінностях під час розробки міграційної політики, і обмежувальний, що акцентує на державному суверенітеті та контролі над державними кордонами [16, с. 89].

Отже, вивчення міграційної політики залишається важливим завданням у сучасному світі. В останні десятиліття міграційна політика стала предметом активних досліджень у суспільних науках, внаслідок інтенсивних міграційних процесів, що відбуваються у світі. Міграційні процеси є складними і динамічними явищами, які безпосередньо впливають на соціальні, економічні, політичні та культурні аспекти розвитку суспільства. Розуміння важливості цього явища привело до того, що міграційна політика тепер розглядається як необхідна складова національної безпеки держави. Це пояснюється виокремленням різних підходів до дослідження міграційної політики. Дослідження міграційної політики дають змогу зрозуміти ці процеси, їх причини та наслідки, а також оцінити ефективність різних підходів до управління міграцією. Це допомагає формулювати науково обґрунтовані рекомендації для політичних рішень та розробки ефективних стратегій міграційної політики у контексті забезпечення національної безпеки.

Отже, концептуальне осмислення потенційних загроз, пов'язаних з міграцією, а також вивчення способів управління ризиками

і забезпечення національної безпеки мають істотне значення для вироблення ефективної міграційної й безпекової політики, збереження стабільності, суспільного порядку та гармонії в державі, її суверенітету і територіальної цілісності.

1. Політична енциклопедія / під ред. Ю. П. Мартишина. Київ: Парламентське видавництво, 2011. 807 с.
2. Шмитт К. Понятие политического. *Вопросы социологии*. Socio Logos, 1992. № 1. С. 35–67.
3. The National Security Act of 1947 – July 26, 1947: Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758. URL: <https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>
4. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 18 с.
5. Morgenthau H.J. *Politics among Nations: The struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1978. PP. 4-15. URL: https://old.tsu.ge/data/file_db/anthim/31_eng.pdf.
6. Huntington S.P. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations*. Harvard University Press, Belknap Press, 1957. 560 p.
7. Бжезінський З. Стратегічне бачення: Америка і криза глобальної влади / пер. Г. Лелів. Львів: Літопис, 2012. 168 с.
8. Киссинджер Г. Дипломатія / пер. В. В. Львова. Ладомир, 1997. 848 с.
9. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. BBR. 2018. № 31. Ст. 241; ред. від 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20230331#Text>.
10. Migration governance framework. The essential elements for facilitating orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people through planned and well-managed migration policies. IOM: web-site. URL: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>.
11. *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: International Organization for Migration, 2019. 236 p.
12. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Київ: Наук. думка, 1979. 146 с.
13. Алфьоров М. А. Міграційні процеси та їх вплив на соціально-економічний розвиток Донбасу (1939-1959 рр.): монографія. Донецьк: Український культурологічний центр, Донецьке відділення Наукового товариства ім. Шевченка, 2008. 192 с.
14. Пуригіна О.Г. Міжнародна міграція: навч. посіб. / О. Г. Пуригіна, С.Е. Сердак. Дніпро: Вид-во ДНУ, 2009. 352 с.
15. Bjerre L., Helbling M., Römer F., Zobel M. Conceptualizing and Measuring Immigration Policies. A Comparative Perspective. *International Migration Review*. 2015. Vol. 49. № 3. P. 555-600.
16. Boswell Ch. Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review*. 2007. Vol. 41. № 1. P. 75-100.
17. Малиновська О.А. Міграційна політика: теоретичні підходи та напрями наукового аналізу. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2 (33). С. 27-37.
18. Meyers E. Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*. 2000. Vol. 34. № 4.

P. 1245-1282. **19.** Simmons A.B., Keohane K. Canadian immigration policy: state strategies and the quest for legitimacy. *Canadian Review of Sociology*. 1992. Vol. 29. № 4. PP. 451-452. **20.** Geddes A. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration*. 2001. Vol. 39. № 6. PP. 21-42. **21.** Kritiz M.M. International Migration Policies: Conceptual Problems. *The International Migration Review*. 1987. Vol. 21. № 4. PP. 947-964. **22.** Sassen S. The de facto Transnationalizing of Immigration Policy. *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States* / ed. C. Joppke. Oxford University Press, 1999. P. 51-93. **23.** Betts A. Forced Migration and Global Politics. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009. 224 p.

References

1. Politychna entsyklopediia / pid red. Yu. P. Martyshina. Kyiv: Parlamentske vydavnytstvo, 2011. 807 s. **2.** Shmitt K. Ponjatie politicheskogo. *Voprosy sociologii*. Socio Logos, 1992. № 1. S. 35-67. **3.** The National Security Act of 1947 – July 26, 1947: Public Law 253, 80th Congress; Chapter 343, 1st Session; S. 758. URL: <https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>. **4.** Chuiko Z.D. Konstytutsiini osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk : 12.00.02. Kharkiv, 2008. 18 s. **5.** Morgenthau H.J. Politics among Nations: The struggle for power and peace. New York: Alfred A. Knopf, 1978. PP. 4-15. URL: https://old.tsu.ge/data/file_db/anthim/31.eng.pdf. **6.** Huntington S.P. The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil–Military Relations. Harvard University Press, Belknap Press, 1957. 560 p. **7.** Bzhezynskyi Z. Stratehichne bachennia: Ameryka i kryza hlobalnoi vlady / per. H. Leliv. Lviv: Litopys, 2012. 168 s. **8.** Kissindzher G. Diplomatiija / per. V. V. L'vova. Lodomir, 1997. 848 s. **9.** Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 r. № 2469-VIII. VVR. 2018. № 31. St. 241; red. 31.03.2023 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20230331#Text>. **10.** Migration governance framework. The essential elements for facilitating orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people through planned and well-managed migration policies. IOM: web-site. URL: <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/106/C-106-40-Migration-Governance-Framework.pdf>. **11.** International Migration Law: Glossary on Migration. Geneva: International Organization for Migration, 2019. 236 p. **12.** Khomra A.U. Myhratsyia naselenyia: voprosy teoryu, metodyky yssledovanyia. Kyiv: Nauk. dumka, 1979. 146 s. **13.** Alforov M.A. Mihratsiini protsesy ta yikh vplyv na sotsialno-ekonomichni rozvytok Donbasu (1939-1959 rr.): monohrafiia. Donetsk: Ukrainskyyi kulturolohichnyi tsentr, Donetske viddilennia Naukovoho tovarystva im. Shevchenka, 2008. 192 s. **14.** Puryhina O.H. Mizhnarodna mihratsiia: navch. posib. / O.H. Puryhina, S.E. Serdak. Dnipro: Vyd-vo DNU, 2009. 352 s. **15.** Bjerre L., Helbling M., Römer F., Zobel M. Conceptualizing and Measuring Immigration Policies. A Comparative Perspective. *International Migration Review*. 2015. Vol. 49. № 3. P. 555-600. **16.** Boswell Ch. Theorizing

Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review*. 2007. Vol. 41. № 1. P. 75-100. **17.** Malynovska O.A. Mihratsiina polityka: teoretychni pidkhody ta napriamy naukovoho analizu. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*. 2018. № 2 (33). S. 27-37. **18.** Meyers E. Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis. *The International Migration Review*. 2000. Vol. 34. № 4. P. 1245-1282. **19.** Simmons A.B., Keohane K. Canadian immigration policy: state strategies and the quest for legitimacy. *Canadian Review of Sociology*. 1992. Vol. 29. № 4. P. 451-452. **20.** Geddes A. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration*. 2001. Vol. 39. № 6. P. 21-42. **21.** Kritz M.M. International Migration Policies: Conceptual Problems. *The International Migration Review*. 1987. Vol. 21. № 4. PP. 947-964. **22.** Sassen S. The de facto Transnationalizing of Immigration Policy. *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States* / ed. C. Joppke. Oxford University Press, 1999. P. 51-93. **23.** Betts A. *Forced Migration and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009. 224 p.

Bychai Ruslan. Theoretical Perspectives on migration policy as an integrated component of the state national security system

The article examines approaches to understanding the essence of migration policy as a system of legal, administrative, organizational measures of the state and international organizations to regulate migration processes in the world, regulation of the migration movement of the population from the standpoint of the state's national priorities

In the studies of Ukrainian and foreign scientists, the thesis that state's policy in any field is determined by its national interests dominates. It is indicated that in the context of the main characteristics of the modern system of international relations, the main institute for managing migration on the international arena is the state, because it is the state that has the legislative, executive and judicial powers that allow it to regulate migration processes both within its internationally recognized borders and at the international level. The concept of national interests is at the center of the state's national security system. In Ukraine, the concept of "national security" is officially defined in the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine".

The article emphasizes the differences in categories and concepts in Ukrainian and foreign literature that define migration policy that study society, and notes the broader interpretation of migration measures in foreign science. The definitions of the terms "migration governance", "migration policy", "migration management" are provided separately, and the differences between them are analyzed.

The article investigates that the systematic scientific understanding of the phenomenon of migration policy as a significant factor affecting migration processes took place in the 1980s and 1990s – at the beginning of 2000s. It was at this time that an interdisciplinary understanding of the content of the concept

of policy regarding the regulation and management of the movement of people crystallized within the framework of the social sciences. Subsequently, several approaches and models for understanding the content of migration policy stood out: political economic approach, neo-Marxism, neo-institutionalism, neo-liberalism, constructivist approach, globalization model and others. Representatives of these approaches have their own understanding of various aspects of migration policy. At the same time, they offered similar conclusions regarding the need to study migration, its impact on the national security of the state, and also analyzed the main types of migration policy developed by governments.

Key words: migration policy, state migration policy, migration, migration governance, migration management, European integration, national security, state security, system of national security.

ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДІВ МОДЕЛЮВАННЯ У ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Розглядаються переваги методів моделювання. Досліджуються методи моделювання, які використовуються у процесі стратегічного планування з фокусом на політико-правовий розвиток держави. Розглядаються можливості використання конкретних методів моделювання на різних етапах стратегічного планування. Зокрема, детально розглянуто модель органічного стратегічного планування, модель цілей та ключових результатів (OKR), матрицю RACI, модель Хошин Канрі, модель 7 «С».

Наголошується на важливості комплексного використання різних методів для розробки ефективної методології стратегічного планування політико-правового розвитку держави.

Ключові слова: стратегія, стратегічне планування, модель, моделювання, політико-правовий розвиток, метод, держава.

Movchan Uliana. Use of modeling methods in the process of strategic planning of political and legal development of the state

Advantages of modeling methods are considered. Modeling methods used in the process of strategic planning with a focus on the political and legal development of the state are studied. Possibilities of using specific modeling methods at various stages of strategic planning are considered. In particular, the model of organic strategic planning, the model of goals and key results (OKR), the RACI matrix, the Hoshin Kanri model, and the «7s» model were considered in detail.

The importance of the integrated use of various methods for the development of an effective methodology for strategic planning of the political and legal development of the state is emphasized.

Key words: strategy, strategic planning, model, modeling, political and legal development, metod, state.

У багатьох державах, і зокрема в Україні, спостерігається непослідовність у прийнятті політичних рішень. У нашій державі

за роки незалежності жодного разу не було розроблено комплексного стратегічного плану розвитку України. Важливим аспектом успішності стратегічного планування є розробка ефективної методологічної основи, яка дозволить сформулювати реалістичний та дієвий план.

Методи моделювання мають високу ефективність у процесах стратегічного планування, позаяк забезпечують структуру для розуміння процесів усередині організації та шляхів її розвитку. Проте дані методи недостатньо використовуються для стратегічного планування розвитку держав.

Моделі дозволяють виявити потенційні можливості, визначити ризики, а також розробити сценарії та стратегії, які з більшою вірогідністю призводять до успіху. Моделювання також дає змогу тестувати різні варіанти для визначення найкращої стратегії та забезпечення ефективного розподілу ресурсів, допомагає відстежувати прогрес. Проте дані можливості недостатньо досліджені в межах політичних наук. Саме тому важливо приділити увагу дослідженню моделей, які можна використовувати для стратегічного планування політико-правового розвитку.

Для стратегічного планування держави важливе розуміння візії, на основі якої будуватимуться конкретні цілі, подальші оперативні завдання та заходи. Стратегічне планування, засноване на цілях, є протилежним до проблемно-орієнтованого планування. Даний метод працює у зворотньому напрямку від майбутнього до сьогодення, тож процес планування розпочинається з візії організації. За своєю природою заяви про візію мають амбіційний та далекосяжний характер, проте для її реалізації необхідні деякі особливості. Планування на основі цілей вирішує дану проблему, встановлюючи вимірні цілі, які відповідають візії та стратегічному плану.

Після цього встановлюються часові межі для досягнення цілей. Це метод довгострокового стратегічного планування, тому терміни досягнення мети зазвичай становлять від 3 до 5 років. Завдяки цьому зацікавлені сторони створюватимуть план дій для кожної цілі та починати відстежувати та вимірювати прогрес.

Для забезпечення побудови візії розвитку держави ефективно використовувати органічну модель. Дана модель зосереджується на баченні та цінностях організації, а не на планах і процесах. Дану модель стратегічного планування у політичному секторі описали К. Плейн, К. Грін та Д. Вільямс у 1998 р. [1]. З цією моделлю організація використовує «природні» самоорганізовані системи, які походять з її цінностей, а згодом використовує власні ресурси для досягнення цілей, збереження коштів та ефективної діяльності.

У найпростішій формі існують три основні кроки, яких слід дотримуватися при реалізації органічної моделі стратегічного планування,

1) Зацікавлені сторони уточнюють бачення та цінності. Це спільний процес, до якого можуть залучатися як зовнішні, так і внутрішні зацікавлені сторони. Мета – встановити спільне бачення та цінності для всіх зацікавлених сторін.

2) Зацікавлені сторони створюють особисті плани дій. Розділені на малі групи, зацікавлені сторони визначають дії та відповідальність для кожної людини, щоб працювати над баченням (відповідно до цінностей).

3) Зацікавлені сторони звітують про результати планів дій. Кожна людина бере на себе відповідальність за свій план та інформує групу про свій прогрес. Це загальний підхід до підзвітності, й прогрес, про який повідомляється, може виражатися більше у якісних, а не кількісних результатах.

Центральне місце у розумінні органічного стратегічного планування посідає відкритість. Крім широкої мети стимулювання участі громадян в обговореннях та плануванні, структура даного процесу є адаптивною і відносно відкритою. Особлива увага приділяється відкритій взаємодії між процесом планування та його контекстом. При такому підході процес планування перебуває у постійному обміні та взаємозв'язку з оточуючим середовищем. Інтерактивний характер процесу означає, що існує безліч різноманітних шляхів досягнення кінцевого результату, відсутній лінійний шлях до бажаного результату та простий причинно-наслідковий зв'язок. Оскільки система за своєю природою є органічною, існують різні відправні точки та різні шляхи для усіх залучених елементів.

Модель органічного стратегічного планування найкраще підходить для організацій, які мають велику кількість різноманітних зацікавлених груп, які повинні знайти спільну мову, бачення, на досягнення якого знадобиться багато часу, і сильний стратегічний акцент на баченні та цінностях (замість структури та процедур) [1]. Саме тому дана модель є релевантною для планування політико-правового розвитку держави. Однак у межах моделі не враховується акцент на структурі та процедурах, що особливо важливо для планування у державі. Таким чином, модель органічного стратегічного планування можна використовувати на початкових стадіях розробки плану, а для розробки конкретних кроків варто використовувати інші моделі.

Після формулювання візії важливо перейти до формулювання конкретних цілей, для цього варто використовувати модель цілей та ключових результатів (OKR). Вона є одним із найпростіших методів стратегічного планування та дає змогу досягати узгодженості та взаємодії щодо вимірних цілей та результатів.

Цілі: чого суб'єкт хоче досягти. Необхідно обрати 3-5 цілей, які є короткими, надихаючими та обмеженими у часі.

Ключові результати: як суб'єкт вимірюватиме прогрес у досягненні своїх результатів. Потрібно встановити 3-5 ключових результатів (вони мають бути кількісними) для кожної цілі.

Перевага моделі полягає в тому, що вона не акцентує увагу на конкретних завданнях, натомість підкреслює цінність, яку ці завдання приносять [2].

Даний метод поєднується із матрицею RACI, що означає «відповідальність, підзвітність, консультування, інформування». RACI включає відповіді на такі питання: хто відповідає за впровадження нового рішення, хто звітується щодо успішного впровадження, з ким необхідно проконсультуватися, кого необхідно проінформувати про зміни. Матриця RACI є корисним наочним способом для визначення ролі кожної людини всередині організації для проєктів і процесів, забезпечуючи її узгодження з їхніми цілями та ключовими результатами.

У процесі стратегічного планування держави також ефективно використовувати Хошин Канрі. Дана модель узгоджує стратегічні

цілі з проектами та завданнями для того, щоб забезпечити координацію зусиль. Найбільш змістовний переклад терміна «хошин» – методологія прийняття стратегічних рішень, а «канрі» означає управління або контроль [3]. Дана модель стратегічного планування менш орієнтована на заходи, а більше на цілі та ініціативи. Основними кроками моделі Хошина є такі:

1) Визначення ключових цілей. В ідеалі необхідно зосередитися на 3-5 цілях.

2) Розподілення цілей зверху донизу в організації.

3) Збір інформації за допомогою гемби. Це японський термін, що означає місце, де формується продукція або надаються послуги. Ідея гемби полягає в тому, що якщо виникає проблема, то фахівці повинні йти в гембу, зібрати на місці дані, встановити причину і запропонувати вирішення проблеми.

4) Внесення коректив. Варто починати зміни на основі зворотного зв'язку, повторити перший крок та крок гемби.

Цілі, заходи та завдання, програми вимірювань та пункти дій візуалізуються у матриці планування Хошин у вигляді чотирьох квадрантів.

Для поглиблення стратегічного плану політико-правового розвитку держави можна використовувати модель 7 «С» (7s). Ця модель розроблена на початку 1980-х консультантами компанії McKinsey Т. Пітерсом і Р. Вотерманом та підкреслює важливість узгодження ключових внутрішніх елементів організації для досягнення цілей стратегії. Цими ключовими елементами є:

1) структура: організаційна схема або ланцюг підпорядкування;

2) стратегія: майбутній план дій, підкріплений місією та візією організації;

3) система: технічна інфраструктура, яка забезпечує щоденні робочі процеси;

4) скіли (навички): здібності членів команди;

5) стиль: лідерський стиль управління;

6) штафф (персонал): працівники та способи їх добору, навчання та мотивації;

7) спільна цінність: норми, цінності та переконання, які керують діями та рішеннями.

Розробники зазначають, що дана модель дозволяє враховувати множини факторів, які впливають на здатність організації до змін. Окрім цього, вона підкреслює взаємозв'язок даних факторів, адже неможливо досягти значного прогресу в одній сфері, не досягнувши прогресу в інших. Уявлення про зміну організації, які ігнорують більшість аспектів або їхні взаємозв'язки, є небезпечними. Модель також не має відправної точки або певної ієрархії, адже невідомо, який із семи факторів буде рушійною силою в змінах конкретної організації у певний момент часу. В деяких випадках критичною змінною може бути стратегія, а в інших – система або структура [4].

Першим кроком у застосуванні моделі 7 «С» є вивчення поточного взаємозв'язку зазначених елементів у організації. Необхідно визначити, чи наявні слабкі місця чи невідповідності. Наприклад, можна виявити, що ефективному навчанню навичок для співробітників заважають застарілі робочі процеси та технології. Як тільки буде визначено взаємозв'язки між цими елементами, можна розпочати роботу над створенням синергії, яка краще підтримує стратегію. Дану модель найкраще використовувати в ситуації, коли стратегія змінюється або коли наявні серйозні зміни у будь-якій із семи сфер. Дану модель можна ефективно використовувати для стратегічного планування окремих організацій, які беруть безпосередню участь у процесі політико-правового розвитку держави.

Отже, досліджені методи моделювання є лише основою методології стратегічного планування політико-правового розвитку. Для побудови більш деталізованого стратегічного плану, якого потребує держава, важливе також використання інших груп методів, зокрема сценарного планування.

Одна конкретна модель стратегічного планування не є кращою за інші. Важливо аналізувати, яка саме модель найкраще підходить для певного типу організації та ситуації. Необхідно враховувати, що методи, які використовувалися для розробки стратегічного плану п'ять років тому, можуть не відповідати сьогоднішнім потребам конкретної державної інституції. Ефективним також є комбінування моделей стратегічного планування та поєднання їх з іншими методами.

1. Plein L. C., Green K. E., & Williams, D. G. Organic planning: A new approach to public participation in local governance. *The Social Science Journal*. 1998. №35(4), S. 509–523. 2. Gothelf, J. Use OKRs to Set Goals for Teams, Not Individuals. URL: <https://hbr.org/2020/12/use-okrs-to-set-goals-for-teams-not-individuals>. 3. Mulligan P., Hatten K., Miller J. From issue-based planning to Hoshin: Different styles for different situations. *Long Range Planning*. 1996. Vol. 29(4). P. 473-484. 4. Waterman R., Peters T. J., Phillips J. R. Structure is not organization. *Business Horizons*. 1980. Vol. 23(3). P. 14-26.

Movchan Uliana. Use of modeling methods in the process of strategic planning of political and legal development of the state

In many states, in particular, Ukraine, there is inconsistency in the adoption of political decisions. In our country, during the years of independence, a comprehensive strategic plan for the development of Ukraine was never developed. An essential aspect of the success of strategic planning is developing an effective methodological framework that will allow for the formation of a realistic and effective plan.

Modeling methods are highly effective in strategic planning processes, as they provide a framework for understanding processes within the organization and ways of its development. On the other hand, these methods are not used enough for strategic planning of the development of states.

Models allow you to identify potential opportunities, identify risks, and develop scenarios and strategies that are more likely to lead to success. Modeling also allows you to test different options to determine the best approach and ensure efficient allocation of resources, helping track progress. However, these possibilities have not been sufficiently explored within the framework of political science. That is why it is important to pay attention to the study of models that can be used for strategic planning of political and legal development.

To ensure the construction of a vision of the state's development, an organic model should be effectively used. This model focuses on the vision and values of the organization rather than on plans and processes. After formulating the vision, it is important to move on to the formulation of specific goals, for this it is worth using the model of goals and key results (OKR). This method is combined with the RACI matrix. In the process of strategic planning of the state, Hoshin Kanri can also be effectively used. This model aligns strategic goals with projects and tasks to ensure coordination of efforts.

In this article the advantages of modeling methods are considered. Modeling methods used in the process of strategic planning with a focus on the political

and legal development of the state are studied. Possibilities of using specific modeling methods at various stages of strategic planning are considered.

The importance of the integrated use of various methods for the development of an effective methodology for strategic planning of the political and legal development of the state is emphasized.

Key words: strategy, strategic planning, model, modeling, political and legal development.

ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Виділено та проаналізовано вплив пандемії на чотири основні сфери суспільного життя: систему охорони здоров'я, економіку, освіту та соціальну сферу. Відзначено, що найбільше змін відбулося саме в останній, що проявилось у п'яти аспектах, зокрема в: 1) соціальній вразливості; 2) соціальному капіталі; 3) соціальних відносинах; 4) соціальній мобільності; 5) соціальному добробуті. Проаналізовано комплекс заходів, вжитий державами для протидії пандемії та обґрунтовано необхідність модернізації соціальної держави.

Ключові слова: пандемія, соціальна держава, модернізація, соціальний капітал, добробут, вразливість, соціальний захист.

Olіiynuk Svitlana. The impact of the pandemic on the state social security policy

The article identifies and analyses the impact of the pandemic on four main areas of public life: the healthcare system, the economy, education and the social sphere. The impact of the pandemic has been most pronounced in the area of public health, in particular in the form of numerous cases of illness and death. In addition to the physical health impact, COVID-19 has also caused dramatic psychological effects, serious disorders and other negative side effects such as stress, anxiety, depression and fear. On the economic front, the unprecedented global crisis caused by the COVID-19 pandemic has led to a global economic downturn and thus threatened social well-being. The crisis has exposed and deepened deep-rooted labour market inequalities and structural socio-economic inequalities within and across countries. Available evidence already suggests that the crisis-induced losses in labour income have been unevenly distributed across workers and sectors.

Key words: pandemic, welfare state, modernisation, social capital, welfare, vulnerability, social protection.

Пандемія COVID-19 стала найбільшою кризою з часів Другої світової війни, яка кинула серйозний виклик людському суспільству. Як криза та загроза здоров'ю, пандемія COVID-19 суттєво

вплинула на суспільство, економіку та вразливі групи населення в усьому світі. Пандемія торкнулася понад 100 країн, що призвело до мільйонів зареєстрованих смертей [1]. Станом на 1 червня 2023 року у всьому світі від коронавірусу померло 6 943 377 осіб [2]. У порівнянні з 1 березня 2020 року цей показник зріс майже на 233%. В абсолютних цифрах найбільше померло в США – 1,127 млн, Бразилії – 703 тис., Індії – 532 тис., Росії – 399 тис. та Мексиці – 334 тис. У перерахунку на 1 млн населення найбільших втрат зазнали: Перу – 6480, Болгарія – 5662, Боснія і Герцеговина – 5055, Угорщина – 4895, Північна Македонія – 4622.

Спалах коронавірусу спричинив масові медичні, економічні, екологічні та соціальні труднощі в усьому світі, а довгострокові карантини посилили деякі наслідки пандемії [3; 4]. Ці наслідки більш помітно проявилися в соціальній сфері, змінах та хаосі у соціальному житті та засобах до існування, та значне зниження якості та динамічності основних соціальних показників, таких як мобільність [5], соціальний капітал, освіта [6], а також тривожне посилення нерівності та соціальної вразливості є одними з основних наслідків. Як наслідок, під час пандемії серйозно постраждали показники соціального забезпечення та людського співіснування [7; 8].

У даній статті детально проаналізовано вплив пандемії у чотирьох ключових сферах: громадського здоров'я, економіці, освіті та соціальній сфері.

Найяскравіше наслідки пандемії проявилися у сфері **громадського здоров'я**, зокрема у вигляді численних випадків захворювання та смерті. Окрім впливу на фізичне здоров'я, COVID-19 також спричинив драматичні психологічні наслідки, серйозні розлади та інші негативні побічні ефекти, такі як стрес, тривога, депресія та страх. Насправді велика кількість інфекцій та смертей, нездатність урядів знайти надійну вакцину та стійкі рішення, а також складні умови життя та обмеження посилили психічні розлади та спричинили психологічні наслідки серед постраждалих спільнот. Згідно з глобальними даними, психологічні наслідки пандемії все більше проявляються серед найбільш вразливих груп, таких як діти, жінки та медичні працівники, які демонструють найбільшу схильність до посттравматичного стресу та тривоги [9]. Як ще один психологічно негативний вплив, депресія вважається одним з основних роз-

ладів під час пандемії. Несприятливі події, такі як епідемії, стихійні лиха та нинішня пандемія, посилюють проблему довготривалої депресії [10]. Окрім тривоги, пов'язаної зі станом здоров'я, вчені вказують на тривогу, пов'язану з економічними труднощами, що призводить до фізіологічних розладів [11].

В економіці безпрецедентна світова криза, спричинена пандемією COVID-19, призвела до глобального економічного спаду, а отже, поставила під загрозу соціальний добробут. Звіт Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) засвідчив, що річний ВВП у перші місяці пандемії скорочувався на 2% щомісяця в усьому світі, а Міжнародна організація праці повідомила, що пандемія збільшила глобальне безробіття на 3-13% [12].

У 2020 році порівняно з четвертим кварталом 2019 року було втрачено 8,8% робочого часу у світі, що еквівалентно 255 млн робочих місць з повною зайнятістю. Хоча ці масові втрати робочих місць найсильніше вдарили по певних секторах, таких як готельно-ресторанний бізнес, культура, роздрібна торгівля та туризм, інші сектори (наприклад, інформація та комунікації, фінансова та страхова діяльність) насправді значно виграли. Крім того, криза непропорційно сильно вплинула на працівників з низькою та середньою кваліфікацією, а також на самозайнятих працівників, що загрожує посиленням нерівності на ринку праці в найближчі роки [13].

Криза оголила та поглибила глибоко вкорінену нерівність на ринку праці та структурну соціально-економічну нерівність як всередині країн, так і між ними. Наявні дані вже свідчать про те, що зумовлені кризою втрати трудових доходів були нерівномірно розподілені між працівниками та секторами. 2 млрд працівників нараховує неформальний сектор економіки, з яких 1,6 млрд працюють у секторах, що найбільше постраждали від кризи, і більшість з яких не пов'язані з накопичувальними схемами і не охоплені вузькоспрямованою соціальною допомогою. Крім того, особливо сильно постраждали працівники, зайняті неповний робочий день і тимчасові працівники, а також самозайняті.

Одним із найважливіших наслідків пандемії COVID-19 стало поширення бідності у світі. Наприклад, за оцінками Світового банку, майже 11 млн осіб можуть опинитися за межею бідності у Східній Азії та Тихоокеанському регіоні [14]. Крім того, COVID-

19 підштовхне 71-100 млн осіб до крайньої бідності (менше як \$1,90 на день), переважно в країнах Африки на південь від Сахари, і ще 176-231 млн поповнить лави бідних (менше як \$3,20 на день), переважно в Південній Азії. Світове дослідження з використанням двох основних параметрів (кількості «втрачених років життя» і «років, проведених у бідності») оцінює, що пандемія спричинила щонайменше 68 млн додаткових років бідності та 4,3 млн втрачених років життя в 150 країнах з початку червня 2020 року [15, р. 1]. Нещодавні дослідження дійшли висновку, що навіть якщо пандемію вдасться стримати, ймовірно, що економічні наслідки будуть довготривалими [16; 17].

Освіта стала однією зі сфер, які найбільше постраждали від пандемії в усьому світі. Пандемія перешкодила нормальній роботі закладів системи освіти і торкнулася майже 1,6 млрд учнів у всьому світі [18], насамперед через довготривалі карантини та пандемічні обмеження, запроваджені органами місцевої влади [19]. Закриття шкіл та інших освітніх центрів вплинуло на понад 94% учнів у світі, що призвело до величезних наслідків як на соціальному, так і на освітньому рівнях. На додаток пандемія змусила студентів прийняти ризик затримки в навчанні, кинути навчання або змінити сферу освіти через побоювання щодо майбутнього працевлаштування [20]. Серед інших, найбільш вагомих викликів під час пандемії слід згадати відсів учнів та академічну неуспішність, низьку культуру нетворкінгу та співпраці, інформаційний розрив, проблему несприятливого середовища для навчання вдома, відсутність ефективних смарт-інструментів та можливостей для дистанційного навчання, відсутність мультимодальних освітніх планів, а також нездатність вчителів використовувати нові методи та оновлювати свої цифрові навички [21]. Факти свідчать, що медичні та економічні кризи також мають непропорційний вплив на дітей. Враховуючи закриття шкіл, університетів та служб догляду за дітьми, понад 800 млн дітей та молоді, які постраждали від такого закриття у 2020 році, ймовірно, стикнуться з серйозними проблемами при пошуку роботи [22].

У **соціальній сфері** наслідки пандемії проявилися у п'яти аспектах, зокрема в: 1) соціальній вразливості; 2) соціальному капіталі; 3) соціальних відносинах; 4) соціальній мобільності; 5) соціально-му добробуті.

1. *Соціальна вразливість*. Пандемія мала диференційований вплив особливо сильно вдарила по окремих соціальних групах, зокрема етнічних та мовних меншинах та домогосподарствам з низьким рівнем доходу. Соціальна вразливість проявляється у збитках та негативних наслідках, завданих меншинам, а також чутливим і вразливим групам населення через відмінності в рівні доступу до послуг та об'єктів [23].

Поєднання медичної та соціальної нерівності, а також зростання захворюваності і супутніх захворювань призвели до непропорційно високих показників інфікування та смертності у місцях компактного проживання етнічних меншин [24] і групах з низьким рівнем доходу. Нерівномірний вплив пандемії також поглибив вже існуючу гендерну нерівність. Жінки постраждали від скорочення зайнятості більше, ніж чоловіки через непропорційну зайнятість в секторах, які найбільше постраждали від карантинних обмежень. Крім того, із закриттям служб догляду за дітьми, шкіл і будинків для людей похилого віку значна частина відповідальності за догляд за неповнолітніми дітьми та немічними літніми людьми була перекладена на сім'ї, і непропорційно – на жінок. Нарешті, карантин призвів до зростання як кількості, так і жорстокості домашнього насильства [25].

Хоча пандемія торкнулася усіх спільнот та соціальних груп в усьому світі, деякі дослідження доводять, що на місцевому рівні вона непропорційно вплинула на бідні та високосегреговані соціальні групи [26]. Регіони та міста з більшою часткою мешканців расових та етнічних меншин і високою щільністю населення стали гарячими точками вразливості під час пандемії [27]. Нещодавні дослідження в США [28], Європейському Союзі [29] та Південній Азії [30] підтвердили цю гіпотезу.

Ще одним важливим фактором, що впливає на соціальну вразливість під час пандемії, є державна політика, яка може посилити нерівність громадян. За допомогою концептуальної моделі «CHASMS» вченим вдалося висвітлити роль держави в посиленні соціальної вразливості та проаналізувати, як конфлікт між органами місцевого самоврядування та вищими органами державної влади призвів до посилення соціальної несправедливості на різних рівнях управління [31].

Відсутність належної регуляторної політики також сприяла підвищенню соціальної вразливості: через відсутність регулювання

ринки оренди та фінансові ринки посилили соціально-просторову та расову/етнічну нерівність під час пандемії [32]. Крім того, неефективна місцева політика в містах та швидка і нестійка урбанізація також призвели до загострення нерівності в умовах пандемії, особливо в міських нетрях і неформальних поселеннях. Деякі дослідники [33; 34] вказують, що значна кількість міст по всьому світу здебільшого не змогли запровадити ефективну політику для подолання нерівності та захисту своїх вразливих мешканців під час пандемії.

2. *Соціальний капітал*. Соціальний капітал, який є основною детермінантою стійкості, резистентності до криз, серйозно постраждав під час пандемії. Низка досліджень переконливо доводять, що несприятливі події краще долаються в громадах з високим соціальним капіталом. В умовах кризи та спалахів хвороб соціальний капітал і довіра можуть сприяти колективним діям і управлінню ризиками на рівні громади [35; 36], а громади з вищим соціальним капіталом з більшою ймовірністю дотримуватимуться захисних і гігієнічних правил під час пандемії [37]. Без належного рівня соціального капіталу та здатності контролювати складні ситуації важко зберегти і зміцнити соціальну згуртованість для дотримання обмежувальних заходів, участі в конструктивних програмах і стратегіях подолання кризи [38; 39]. Так вищі показники тестування, краще дотримання правил щодо обмежень і соціального дистанціювання та повільніші темпи інфікування спостерігалися в американських містах з вищим рівнем соціального капіталу [40].

Одночасно низька якість соціального капіталу пов'язана з посиленням вразливості та вищим ризиком смертності в постраждалих громадах. Подолання наслідків коронавірусу ускладнено у тих громадах, соціальний капітал яких був ослаблений тривалим процесом соціального дистанціювання та обмежень. Так «жорсткий індивідуалізм» в американській культурі призвів до непокорі обмежувальним вимогам і провалу зусиль місцевої влади щодо контролю за поширенням вірусу [41]. Дослідження, проведене у Великій Британії, показує, що в районах з низьким рівнем політичної та соціальної довіри спостерігалось небажання дотримуватися соціального дистанціювання та обмежень [42]. Застосування аналізу часових рядів міжнародних відмінностей виявило, що смертність від COVID-19 вища в країнах з більш нерівномірним

економічним становищем і нижчим рівнем довіри, соціальної згуртованості та громадянської відповідальності [43].

Слід зазначити, що соціальний капітал може постраждати під час пандемії залежно від того, як уряди реагують на поширення хвороби, рівня довіри громадськості до прийнятої політики, стану соціальних відносин і мереж, а також впливу хвороби на фізичне та психічне здоров'я людей. Так багато обмежувальних заходів, запроваджених у відповідь на COVID-19, призвели до зменшення соціального капіталу, особливо через руйнування усталених зв'язків та відносин [44]. Подальші дослідження зможуть допомогти краще зрозуміти динамічні зв'язки між пандемією та соціальним капіталом [45].

3. *Соціальні зв'язки.* Руйнування чи ослаблення соціальних зв'язків є ще одним ключовим проявом впливу пандемії на соціальну сферу. Соціальні відносини, як з кількісної, так і з якісної точки зору, значною мірою впливають на наш добробут і здоров'я, а їх брак може збільшити ризик захворюваності та смертності [46]. Соціальні зв'язки різко погіршилися через соціальну ізоляцію під час пандемії [47]. Навіть ВООЗ визнала, що розрив соціальних зв'язків є серйозною кризою громадського здоров'я, а продовження цього процесу призвело до довгострокових і глибоких наслідків для здоров'я та добробуту громад. Порушення соціальних зв'язків сильно вплинуло на економічні, культурні та поведінкові аспекти суспільного життя в усьому світі.

Однією з найважливіших причин розриву соціальних зв'язків стали широкі обмеження і суворі закони, спрямовані на запобігання поширенню коронавірусу. Такі кроки призвели до різкого зростання таких розладів, як стрес, самотність і домашнє насильство; зумовили зменшення почуття емоційної та інструментальної підтримки, зростання самотності, зниження почуття дружби й приналежності, а також посилили відчуття ворожості між громадами [48]. У багатьох випадках пандемія вивела спілкування зі сфери фізичного контакту у віртуальну: взаємодію через соціальні мережі та онлайн-платформи.

4. *Соціальна мобільність.* Пандемія COVID-19 також безпосередньо вплинула на соціальну мобільність. Скорочення соціальних зв'язків, запроваджені обмеження та тривалі карантинні обмеження зменшили мобільність людей та їхню активність поза

домом: під час пандемії респонденти скоротили час у дорозі на 60% порівняно з попереднім періодом [49]. Вчені сходяться у думці, що пандемія спричинила безпрецедентні зміни у звичках мобільності в багатьох країнах, зокрема спостерігаються тенденції до зростання кількості поїздок на приватних автомобілях, розквіту електронної комерції та онлайн-покупок дистанційної роботи; зменшення бажання користуватися громадським транспортом тощо. Обмеження, накладені на соціальну мобільність, призвели до різних результатів як у країнах з високим, так і з низьким рівнем доходу. Відмінності зумовлені такими проблемами, як крайня бідність, розуміння ризиків, нестабільна зайнятість та інші недоліки інфраструктури та підтримки [50].

5. *Соціальний добробут.* Соціальний добробут має багатовимірний характер і залежить від деяких базових аспектів розвитку та якості життя. Фінансово-економічні умови як ключові детермінанти соціального добробуту зазнали значного шоку під час пандемії, що призвело до фінансового стресу в громадах [51]. Враховуючи прямий вплив економічних умов на соціальний добробут, це може негативно позначитися на майбутній політиці та схемах, пов'язаних з якістю життя та добробутом у вразливих громадах. Тому в деяких дослідженнях йдеться про необхідність зміни режимів соціального забезпечення [52]. Такі зміни не можна розглядати у відриві від економічної структури та її передумов, й вони повинні супроводжуватися переосмисленням та створенням нових структур у відносинах між трьома основними акторами у забезпеченні добробуту, а саме державою, ринком та суспільством.

Пандемія COVID-19 набагато яскравіше, ніж нещодавня економічна криза, висвітлила потребу в розробці комплексних систем соціального захисту [53]. У 2020 році практично всі країни вживали заходів протидії; загалом було оголошено про трохи більше ніж 1 600 заходів соціального захисту. Країни з надійними системами соціального захисту, що діяли до кризи, могли покладатися на вже чинні законодавчі схеми, які автоматично виконували свою захисну функцію, одночасно вливаючи додаткове фінансування, де це було необхідно, і зосереджуючись на надзвичайних програмах для допомоги групам, які потребували додаткової підтримки. Країни зі слабшими системами соціального захисту зіткнулися з більшими проблемами. Крім того, що вони поклалися на законодавчо визна-

чені схеми допомоги, багатьом з них довелося терміново заповнювати прогалини, запроваджуючи нові заходи або розширюючи охоплення, комплексність і адекватність пільг, а також адаптувати механізми надання допомоги відповідно до цілей громадського здоров'я. Оголошені заходи охоплювали всі функції соціального захисту. Приблизно три чверті цих заходів не передбачали сплати внесків, а решта були реалізовані через накопичувальні схеми.

У відповідь на пандемію було вжито безпрецедентних заходів соціального захисту: багато країн запровадили, розширили або адаптували заходи соціального захисту, щоб захистити нові групи населення і посилити чинні механізми захисту. Заходи соціального захисту у відповідь на COVID-19 можна умовно згрупувати за чотирма напрямками, кожен з яких містить більш конкретні заходи: а) забезпечення доступу до охорони здоров'я, в тому числі для вразливих груп населення, таких як мігранти; б) захист доходів; в) захист робочих місць і ліквідності підприємств за допомогою схем збереження робочих місць і звільнення від сплати внесків; г) адаптація доступу до соціальних послуг для людей з інвалідністю [53, р. 7072].

Отже, пандемія радикальним чином вплинула на соціальну політику держави, особливо яскраво її наслідки проявилися в сфері охорони здоров'я, економіки, освіти та соціального забезпечення. Для пом'якшення і подолання її наслідків держава була змушена вдаватися до надзвичайних заходів, зокрема перейти до принципу універсалізму у наданні соціальної допомоги, взяти на себе турботу про осіб, які раніше опинялися поза її увагою (самозайняті, сім'ї з дітьми), широко впроваджувати нові інформаційно-комунікаційні технології як для спрощення процесу надання допомоги, так і відстеження інфікованих. Іншими словами пандемія засвідчила необхідність модернізації держави соціального добробуту, що має справлятися з викликами нової епохи.

1. Wassler P., Talarico C. Sociocultural impacts of COVID-19: a social representations perspective. *Tourism Management Perspectives*. 2021. Vol. 38.
2. What is the cumulative number of confirmed deaths? URL: <https://ourworldindata.org/covid-deaths>
3. Brady O., Wilder-Smith A. What Is the Impact of Lockdowns on Dengue? *Current Infectious Disease Reports*. 2021. Vol. 23. № 2. P. 1–8.
4. Mofijur M. et al. Impact of COVID-19 on the social, economic, environmental and energy domains: Lessons learnt from a global

pandemic. *Sustainable Production and Consumption*. 2020. Vol. 26. P. 343–359.

5. Kim D. Exploring spatial distribution of social vulnerability and its relationship with the coronavirus disease 2019: the capital region of South Korea. *BMC Public Health*. 2022. Vol. 22. № 1. P. 1–17.

6. Chaturvedi K., Vishwakarma D.K., Singh N. (2021) COVID-19 and its impact on education, social life and mental health of students: A survey. *Children and Youth Services Review*. 2021. Vol. 121:105866.

7. Laurencin C.T., McClinton A. The COVID-19 pandemic: a call to action to identify and address racial and ethnic disparities. *Journal of Racial and Ethnic Health Disparities*. 2020. Vol. 7. № 3. P. 398–402.

8. Van Dorn A., Cooney R.E., Sabin M.L. COVID-19 exacerbating inequalities in the US. *Lancet*. 2020. 395(10232):1243

9. Saladino V., Algeri D., Auriemma V. The psychological and social impact of Covid-19: new perspectives of well-being. *Frontiers in Psychology*. 2020. Vol. 11:2550.

10. Rodríguez-Hidalgo A.J., Pantaleó Y., Dios I., Falla D. Fear of COVID-19, stress, and anxiety in university undergraduate students: a predictive model for depression. *Frontiers in Psychology*. 2020. Vol. 11:591797.

11. Timming A.R., French M.T., Mortensen K. Health anxiety versus economic anxiety surrounding COVID-19: an analysis of psychological distress in the early stages of the pandemic. *Journal of affective disorders reports*. 2021. Vol. 5:100152.

12. Canto O., et al. Welfare resilience at the onset of the COVID-19 pandemic in a selection of European countries: impact on public finance and household incomes. *Review of Income and Wealth*. 2022. Vol. 68. № 2. P. 293–322.

13. ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, 7th ed. Updated Estimates and Analysis. 2021. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf

14. Martin A., Markhvida M., Hallegatte S, Walsh B. Socio-economic impacts of COVID-19 on household consumption and poverty. *Economics of Disasters and Climate Change*. 2020. Vol. 4. № 3. P. 453–447.

15. Decerf B., Ferreira F.H., Mahler D.G., Sterck O. Lives and livelihoods: estimates of the global mortality and poverty effects of the Covid-19 pandemic. *World Development*. 2021. Vol. 146:10556.

16. Coccia M. The relation between length of lockdown, numbers of infected people and deaths of Covid-19, and economic growth of countries: lessons learned to cope with future pandemics similar to Covid-19 and to constrain the deterioration of economic system. *Science of the Total Environment*. 2021. Vol. 775:145801.

17. Ceylan R., Ozkan B., Mulazimogullari E. Historical evidence for economic effects of COVID-19. *European Journal of Health Economics*. 2020. Vol. 21. P. 817–823.

18. Pokhrel S., Chhetri R. A literature review on impact of COVID-19 pandemic on teaching and learning. *Higher Future Education*. 2021. Vol. 8. № 1. P. 133–141.

19. Khan M.N. et al. Social media for knowledge acquisition and dissemination: the impact of the COVID-19 pandemic on collaborative learning driven social media adoption. *Frontiers in Psychology*. 2021. Vol. 12:648253.

20. Farcnik D., Muren P.D., Franca V. Drop-out, stop-out or prolong? The effect of COVID-19 on students' choices International Journal of Manpower. 2022. Vol. 43. № 7. P. 1700-1718.

21. Azorin C. Beyond COVID-19 supernova Is another education coming? *Journal of Professional Capital and Community*. 2020. Vol. 5. № 3). P. 381–390.

22. Dasgupta S.,

Chacaltana J. Is the Future Ready for Youth? Youth Employment Policies for Evolving Labour Markets. ILO, 2021. URL: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_776024/lang--en/index.htm **23**. Fallah-Aliabadi S. et al. Social vulnerability indicators in pandemics focusing on Covid-19: A systematic literature review. *Public Health Nursing*. 2022. Vol. 39. № 5. P. 1142–1155. **24**. Razai M. S. et al. Mitigating Ethnic Disparities in Covid-19 and Beyond. *BMJ*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1136/bmj.m4921> **25**. COVID-19 and Ending Violence against Women and Girls. UN Women, 2020. URL: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006> **26**. Duarte R. et al. Different disease, same challenges: Social determinants of tuberculosis and COVID-19. *Pulmonology*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1016/j.pulmoe.2021.02.002> **27**. Sharifi A. An overview and thematic analysis of research on cities and the COVID-19 pandemic: toward just, resilient, and sustainable urban planning and design. *Science*. 2022. Vol. 25. №11:105297. **28**. Karaye I.M., Horney J.A. The impact of social vulnerability on COVID-19 in the US: an analysis of spatially varying relationships. *American Journal of Preventive Medicine*. 2020. Vol. 59. № 3. P. 317–325. **29**. Mari-Dell’Olmo M. et al. Socioeconomic inequalities in COVID-19 in a european urban area: two waves, two patterns. *International Journal of Environmental Research and Public Health*. 2021. Vol. 18. № 3. P. 1256-1261. **30**. Rasul G. et al. Socio-economic implications of COVID-19 pandemic In South Asia: emerging risks and growing challenges. *Frontiers in Sociology*. 2021. Vol. 6:629693. **31**. Thomas D.S., Jang S., Scandlyn J. The CHASMS conceptual model of cascading disasters and social vulnerability: the COVID-19 case example. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2020. Vol. 51:101828. **32**. Robinson L. et al. An unequal pandemic: vulnerability and COVID-19. *American Behavioral Scientist*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1177/00027642211003141> **33**. Hoernke K. A socially just recovery from the COVID-19 pandemic: a call for action on the social determinants of urban health inequalities. *Journal of the Royal Society of Medicine*. 2020. Vol. 113. № 12. P. 482–484. **34**. Wilkinson A. Local response in health emergencies: key considerations for addressing the COVID-19 pandemic in informal urban settlements. *Environment and Urbanization*. 2020. Vol. 32. № 2. P. 503–522. **35**. Makridis C.A., Wu C. How social capital helps communities’ weather the COVID-19 pandemic. *PLoS ONE*. 2021. Vol. 16. № 1. URL: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0245135> **36**. Alizadeh H., Sharifi A. Analysis of the state of social resilience among different socio-demographic groups during the COVID-19 pandemic. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 2021. Vol. 64:102514. **37**. Hao F., Shao W., Huang W. Understanding the influence of contextual factors and individual social capital on American public mask wearing in response to COVID-19. *Health Place*. 2021. Vol. 68:102537 **38**. Barrios J.M. et al. Civic capital and social distancing during the Covid-19 pandemic. *Journal of Public Economics*. 2021. Vol. 193:104310. **39**. Bartscher A.K. et al. Social capital and the spread of Covid-19: Insights from European countries. *SSRN Electronic Journal*,

No. 20–023. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3616714 **40.** Borgonovi F., Andrieu E., Subramanian S.V. The evolution of the association between community level social capital and COVID-19 deaths and hospitalizations in the United States. *Social Science & Medicine*. 2021. Vol. 278:113948. **41.** Durante R., Guiso L., Gulino G. Asocial capital: Civic culture and social distancing during COVID-19. *Journal of Public Economics*. 2021. Vol. 194:104342. **42.** Woelfert F.S., Kunst J.R. How political and social trust can impact social distancing practices during COVID-19 in unexpected ways. *Frontiers in Psychology*. 2020. Vol. 11:57. **43.** Elgar F.J., Stefaniak A., Wohl M.J. The trouble with trust: Time-series analysis of social capital, income inequality, and COVID-19 deaths in 84 countries. *Social Science & Medicine*. 2020. Vol. 263:113365. **44.** Pitas N., Ehmer C. Social Capital in the Response to COVID-19. *American Journal of Health Promotion*. 2020. Vol. 34. № 8. P. 942–944. **45.** Arachchi J.I., Managi S. The role of social capital in COVID-19 deaths. *BMC Public Health*. 2021. Vol. 21. № 1. P. 1–9. **46.** Smith M.L., Steinman L.E., Casey E.A. Combatting social isolation among older adults in a time of physical distancing: the COVID-19 social connectivity paradox. *Frontiers in public health*. 2020. Vol. 8: 403. **47.** Toscano F., Zappalà S. Social isolation and stress as predictors of productivity perception and remote work satisfaction during the COVID-19 pandemic: The role of concern about the virus in a moderated double mediation. *Sustainability*. 2020. Vol. 12. № 23:9804. **48.** Folk D., Okabe-Miyamoto K., Dunn E., Lyubomirsky S. Did social connection decline during the first wave of COVID-19? the role of Extraversion. *Collabra: Psychology*. 2020. Vol. 6. № 1:37. **49.** Kellermann R., Conde D.S., Roßler D., Kliever N., Dienel H.L. Mobility in pandemic times: Exploring changes and long-term effects of COVID-19 on urban mobility behavior. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*. 2022. Vol. 15:100668. **50.** Iio K., Guo X., Kong X., Rees K., Wang X.B. COVID-19 and social distancing: disparities in mobility adaptation between income groups. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*. 2021. Vol. 10:100333. **51.** Rodrigues M., Silva R., Franco M. COVID-19: financial stress and well-being in families. *Journal of Family Issues*. 2021. URL: <https://doi.org/10.1177/0192513X211057009> **52.** Mok K.H., Ku Y.W., Yuda T.K. Managing the COVID-19 pandemic crisis and changing welfare regimes. *Journal of Asian Public Policy*. 2021. Vol. 14. № 1. P. 1–12. **53.** World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future. URL: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2020-22/lang--en/index.htm>

Oliinyk Svitlana. The impact of the pandemic on the state social security policy

The article identifies and analyses the impact of the pandemic on four main areas of public life: the healthcare system, the economy, education and the social sphere. The impact of the pandemic has been most pronounced in the area of public health, in particular in the form of numerous cases of illness and death. In addition to the physical health impact, COVID-19 has also caused dramatic

psychological effects, serious disorders and other negative side effects such as stress, anxiety, depression and fear. On the economic front, the unprecedented global crisis caused by the COVID-19 pandemic has led to a global economic downturn and thus threatened social well-being. The crisis has exposed and deepened deep-rooted labour market inequalities and structural socio-economic inequalities within and across countries. Available evidence already suggests that the crisis-induced losses in labour income have been unevenly distributed across workers and sectors.

Education has been one of the sectors most affected by the pandemic worldwide. The pandemic has disrupted the normal operation of educational institutions and affected almost 1.6 billion students worldwide, primarily due to long-term quarantines and pandemic restrictions imposed by local authorities. It is noted that most of the changes have occurred in the latter, which is manifested in five aspects, in particular: 1) social vulnerability; 2) social capital; 3) social relations; 4) social mobility; 5) social well-being.

Unprecedented social protection measures have been taken in response to the pandemic, with many countries introducing, expanding or adapting social protection measures to protect new populations and strengthen existing protection mechanisms. Social protection measures in response to COVID-19 can be broadly grouped into four areas, each with more specific measures: a) ensuring access to healthcare, including for vulnerable groups such as migrants; b) income protection; c) protecting jobs and business liquidity through job preservation schemes and contribution exemptions; and d) adapting access to social services for people with disabilities.

Key words: pandemic, welfare state, modernisation, social capital, welfare, vulnerability, social protection.

ЕТНОПОЛІТОЛОГІЯ ТА КОНФЛІКТОЛОГІЯ

УДК 341.215.4

DOI: 10.33663/1563-3349-2023-93-269

I. О. КРЕСІНА
К. М. ВІТМАН

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ХАРТІЇ
РЕГІОНАЛЬНИХ АБО МІНОРИТАРНИХ МОВ В УКРАЇНІ:
ІСТОРІЯ І СУЧАСНИЙ СТАН**

Проаналізовано проблеми імплементації правової моделі захисту окремих мов, передбаченої Європейською хартією регіональних або міноритарних мов, у контексті порівняння з намірами її творців та практикою застосування в інших державах, досліджених у попередніх працях авторів. Стверджується, що чинне нині законодавство України та практика Конституційного Суду не прояснили і не виправили негативні за своїм характером положення закону про ратифікацію Європейської хартії. Автори вважають, що перед обличчям небезпеки зникнення низки місцевих мовних середовищ і навіть цілих мов в Україні важливо повернутися до інноваційних можливостей, які надає Європейська хартія регіональних або міноритарних мов.

Ключові слова: мовна політика, регіональна мова, міноритарна мова, нетериторіальна мова, національні меншини.

© КРЕСІНА Ірина Олексіївна – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, провідний науковий співробітник відділу правових проблем політології Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0003-0771-9707; e-mail: i.kresina@icloud.com

© ВІТМАН Костянтин Миколайович – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політичних теорій Національного університету «Одеська юридична академія»; ORCID: 0000-0003-3586-9614; e-mail: knwittman@gmail.com

Kresina Iryna, Vitman Kostantyn. Implementation of the European Charter of Regional or Minority Languages in Ukraine: history and current state

The article analyzes the problems of implementing the legal model for the protection of individual languages provided for by the European Charter of Regional or Minority Languages, in the context of comparison with the intentions of its creators and the practice of application in other states, investigated in the previous works of the authors. It is claimed that the current legislation of Ukraine and the practice of the Constitutional Court did not clarify and correct the provisions of the law on the ratification of the European Charter, which are negative in nature. The authors believe that in the face of the danger of the disappearance of a number of local linguistic environments and even entire languages in Ukraine, it is important to return to the innovative opportunities provided by the European Charter for Regional or Minority Languages.

Key words: *language policy, regional language, minority language, non-territorial language, national minorities.*

Вступ. Як ми вже зазначали в одній із попередніх публікацій, європейська міжнародно-правова модель регулювання мовної політики є доволі диференційованою, передбачає різні принципи і засоби захисту мов як вираження індивідуального самовизначення або як форми збереження і розвитку культурної спадщини. Іншою особливістю такої моделі є її чутливість – гнучкість і врахування реального стану розвитку мов [1]. У цьому дослідженні ми аналізуємо проблеми імплементації правової моделі захисту окремих мов, передбаченої Європейською хартією регіональних або міноритарних мов, у контексті порівняння з намірами її творців та практикою застосування в інших державах, досліджених у наших попередніх працях [див., напр., 2; 3]. Окремі аспекти цієї проблематики у різний час вивчалися Н.О. Седневою [4], Г. Янковською [5], Є.І. Томашевською [6] та іншими вченими, але ми залучили до аналізу ширше коло джерел, оновили його (адже процеси в досліджуваній сфері є динамічними) та поставили перед собою завдання, відмінні від згаданих авторів.

Раніше ми вже підкреслювали, що офіційний український переклад цього акту, включно з назвою (Європейська хартія регіональних мов або мов меншин) містить суттєву змістовну помилку – в оригіналі насправді йдеться, зокрема, не про мови меншин, а про міноритарні мови (minority languages), тобто такі, якими розмов-

ляє меншість населення держави. Тому далі у викладі та при цитуванні перекладів ми свідомо виправляємо цю помилку.

Основний виклад. Європейську хартію вперше було ратифіковано Верховною Радою України 24 грудня 1999 р. [7]. Але 12 липня 2000 р. Конституційний Суд України визнав цю ратифікацію такою, що втратила чинність, суто через неконституційність процедури ухвалення відповідного закону [8]. Новий Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» було ухвалено у 2003 р. [9].

Ми присвятили розгляду процесу ратифікації Європейської хартії окреме дослідження [10], де, зокрема, дійшли наступних висновків. Підхід України до ратифікації не був виваженим, не мав достатнього наукового обґрунтування. 1. За основу взято уявлення про права національних меншин у сфері використання їх мов, а не власне захист регіональних та міноритарних мов. Ця фундаментальна помилка спотворює сутність Європейської хартії. 2. Названі національні меншини обрано довільно, а критерії віднесення певних мов до регіональних або міноритарних незрозумілі. 3. Принциповою помилкою була відмова від виокремлення територій саме традиційного поширення мов, які планується захищати. 4. Нічим не виправданою і дискримінаційною є відмова від спеціального захисту нетериторіальних мов. 5. Найбільшим недоліком є однакове ставлення до всіх регіональних або міноритарних мов, яке не може зупинити процес занепаду і зникнення реліктових мов.

Отже, важливо розглянути подальшу імплементацію положень Європейської хартії *в українському законодавстві*, що може виправити або, навпаки, поглибити «родові травми» її ратифікації. Зокрема, закон про офіційну чи державну мову має вказати на кореляцію статусу і захисту останньої та регіональних або міноритарних мов. Зважаючи на формат статті, ми розглянемо виключно кілька чинних актів законодавства в їх сучасній редакції.

Концепція державної мовної політики, затверджена указом Президента України у 2010 р., проголосила обов'язковість використання української мови у діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також як мови навчального процесу в державних і комунальних навчальних закладах. Щодо використання мов національних меншин у Концепції проголоше-

но лише забезпечення «вільного і безконфліктного розвитку мовної самобутності національних меншин України» [11].

Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 2019 р. передбачає обов'язковість використання української мови на всій території держави у різних публічних сферах суспільного життя, й насамперед при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 1), включно з відповідями на звернення фізичних та юридичних осіб (ст. 13). Лише на території АР Крим акти індивідуальної дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування можуть додатково оприлюднюватися у перекладі кримськотатарською мовою як мовою корінного народу України (ст. 13). Мовою освітнього процесу в закладах освіти є українська, але особам, які належать до національних меншин, гарантується можливість здобуття дошкільної та початкової освіти мовою меншини поряд з українською мовою шляхом створення окремих груп і класів; особам, які належать до корінних народів України, гарантується право також на здобуття загальної середньої освіти мовою свого корінного народу поряд з українською мовою; мова корінного народу чи національної меншини може вивчатися як окрема дисципліна за бажанням здобувачів професійної, фахової передвищої та вищої освіти (ст. 21). Низка статей Закону містять застереження про можливість вирішення окремих питань використання мов корінних народів і національних меншин у публічних сферах суспільного життя в спеціальному законодавстві. Наприклад, поширення матеріалів передвиборчої агітації в окремих населених пунктах відбувається українською мовою, але може дублюватися мовами корінних народів або національних меншин, якщо це буде передбачене відповідним законодавством (ст. 18) [12].

Зважаючи на те, що український законодавець уперто пов'язує питання захисту регіональних або міноритарних мов з правами національних меншин і корінних народів, маємо звернутися до відповідних актів. Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» 2022 р., який набере чинності у липні 2023 р., передбачає збереження мовної самобутності як індивідуального права всіх осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України (преамбула, ст. 5, 13), але визначає ці меншини

як «сталі групи громадян України, які... традиційно проживають на території України», об'єднані спільними ознаками, включно з мовою, виявляють прагнення зберегти і розвивати свою самобутність, зокрема й мовну (ст. 1) [13]. Невизначеність словосполучення «традиційно проживають» дає, на нашу думку, підстави співвідносити національні меншини (спільноти) у рамках цього Закону саме з регіональними або міноритарними мовами. Водночас це принципово суперечить праву громадянина України «вільно вирішувати, чи вважатися належним до національної меншини (спільноти) (кількох національних меншин (спільнот)» (ст. 6, 13): адже людина може вважати себе належною до етнокультурної спільноти, яка традиційно не проживала на території України і тим більше у певному її регіоні.

Низка статей цього Закону, проте, безпосередньо стосується культурних прав представників національних меншин у місцевостях їх «традиційного» (знов-таки, без визначення цього слова) проживання, що доповнюється альтернативою: або якщо в певних населених пунктах особи, які належать до національних меншин (спільнот), становлять значну частину населення. У таких населених пунктах написи офіційних назв на вивісках органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, інформація для загального ознайомлення, матеріали передвиборної агітації, виконані державною мовою, можуть дублюватися мовами національних меншин (спільнот) за рішенням відповідних сільської, селищної, міської рад (ст. 10); мови національних меншин (спільнот) за «реальної потреби» можуть використовуватися при наданні топографічної інформації, комунікації з органами влади, в тому числі при наданні екстреної допомоги, що має визначатися спеціальним документом Кабінету Міністрів України (ст. 10). У приватних закладах середньої освіти на всій території держави передбачається навчання мовами національних меншин за умови забезпечення опанування учнями державною мовою відповідно до державних стандартів (ст. 11).

Закон України «Про корінні народи України» 2021 р. визначає такі народи як автохтонні етнічні спільноти і вказує на їх мовну самобутність, а також містить перелік корінних народів, історично пов'язаних із Кримським півостровом (щодо інших частин держави таких переліків немає): кримські татари, караїми, кримчаки

(преамбула, ст. 1). Окрім загального проголошення наявності у корінних народів колективних прав, їх автономії у вирішенні багатьох питань, зокрема свого культурного розвитку (ст. 2, 3), здійснення державою заходів посиленої підтримки цих народів, зокрема, їх культури (ст. 3), у Законі передбачаються більш конкретні гарантії та права, що можуть стосуватися мов. Зокрема, це «дослідження, збереження та розвиток мов корінних народів України, що перебувають під загрозою зникнення» (ст. 5), участь представницьких органів цих народів у розробці та реалізації державних та регіональних програм щодо їх сталого розвитку «на засадах вільної, попередньої та поінформованої згоди» (ст. 7), обов'язковість консультацій органів виконавчої влади з представницькими органами корінних народів при ухваленні актів і рішень із питань розвитку мов, культури, забезпечення прав корінних народів України на освіту мовою корінного народу, діяльності засобів масової інформації мовами корінних народів України, інтеграції корінних народів України (ст. 8) [14].

Низку важливих положень щодо реалізації Європейської хартії регіональних або міноритарних мов містить також Закон України «Про повну загальну середню освіту» 2020 р. Згідно з ним мовою освітнього процесу є українська, а особи, які належать до корінних народів або національних меншин, мають право вивчати мову відповідного корінного народу або національної меншини в закладах загальної середньої освіти або через національні культурні товариства; представники корінних народів мають право здобувати загальну середню освіту рідною мовою поряд з українською; представники національних меншин мають право здобувати початкову освіту рідною мовою поряд з українською; частка шкільних предметів державною мовою і мовою меншини залежить від того, чи є остання однією з офіційних мов ЄС; для всіх шкіл передбачається можливість викладання кількох предметів однією з мов ЄС; приватні середні освітні заклади мають право вибору мови навчального процесу, але повинні забезпечити опанування учнями українською відповідно до державного стандарту (ст. 5) [15].

Доцільно також розглянути тлумачення питань, які регулюються Європейською хартією регіональних або міноритарних мов, у *рішеннях Конституційного Суду України*. Для початку, в рішенні 2018 р. щодо Закону України «Про засади державної мовної

політики» Суд визнав останній неконституційним через системні порушення процедури його розгляду та ухвалення, але проігнорував змістовну частину конституційного подання – про те, що «положення Закону створюють умови для домінування регіональної мови над державною мовою, вибіркового захисту регіональних мов або мов меншин, надають привілеї одним мовним групам (національним меншинам) та обмежують права інших, що має ознаки дискримінації та порушує принцип рівності громадян перед законом, а також не відповідають принципу правової визначеності – складовій верховенства права, надають право місцевим радам вирішувати питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин» [16].

Слід нагадати, що розгляд цього подання тривав три роки і став предметом пильної уваги і нищівної критики з боку громадянського суспільства. А сам закон, більше відомий як «закон Ківалова-Колісниченка» [17], на нашу думку, суттєво звужував сферу використання української мови, порушував систему державної влади, безпосередньо і опосередковано надавав нічим не виправдане привілейоване становище російській мові, створював ризики фрагментації суспільства й держави.

У рішенні 2019 р. щодо Закону України «Про освіту» Конституційний Суд України фактично проігнорував Європейську хартію, питання захисту мов звів до прав національних меншин і корінних народів, проголосив використання виключно української мови у публічній сфері, а також те, що посилений захист прав корінних народів (які, на відміну від національних меншин, мають право на здобуття загальної середньої освіти рідною мовою поряд з українською) не є дискримінацією за мовними ознаками чи етнічним походженням. Адже «у зв'язку з відсутністю відповідного захисту власної етнокультурної ідентичності корінні народи України зазвичай перебувають у менш вигідному і більш уразливому становищі, а тому потребують захисту з боку держави, в якій вони проживають» [18].

Рішення Конституційного Суду України 2021 р. щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» містить дуже докладну мотивувальну частину. Суб'єкти подання припустили, зокрема, що закон дискримінує «російськомовне населення» України, а також встановлює нерів-

ність мов корінних народів і національних меншин, різний захист мов останніх – залежно від того, чи є такі мови також офіційними мовами ЄС, чи ні, а також загальне звуження сфер використання мов національних меншин [19].

Логіка мотивувальної й резолютивної частин рішення заслуговує на докладний аналіз. Попри те, що подання не піддавало сумніву ексклюзивність української мови як державної, Суд приділив цьому питанню значну увагу, проголосив державну мову складовим елементом поняття «конституційний лад», «лінгвальним інтегратором» і «обов'язковим засобом спілкування в публічних сферах», залишивши для інших мов можливість використання у «приватному спілкуванні». Попри наголос на нетотожності питань функціонування і захисту міноритарних мов та дотримання прав національних меншин рішення Суду їх фактично змішує так само, як це зробили і автори аналізованого Судом закону, і автори подання: «шанобливе ставлення до мов національних меншин, що історично проживають у межах України, та забезпеченням захисту мовних прав осіб, що належать до таких меншин»; «межі вільного розвитку, використання й захисту російської мови окреслено її конституційним статусом... – як мови національної меншини, що поширюється на коло осіб, які за етнічним походженням є росіянами» тощо.

Суд цілковито заперечив привілейоване становище мов корінних народів згідно із законодавством України й навіть елементи ексклюзивності у становищі кримськотатарської мови, як дискримінаційні щодо інших мов. Так само заперечується позитивно-дискримінаційний характер особливого порядку використання англійської («світової мови») та інших офіційних мов ЄС. «Диференційований підхід» до різних мов Суд, серед іншого, аргументує «геополітичною ситуацією», визначеним у Конституції європейським курсом держави, що нібито передбачає вивчення офіційних мов ЄС як елемента «просування до цінностей єдиної Європи», визначенням Російської Федерації державою-агресором у законодавстві України, використанням РФ питань російської мови з політичною метою, «інтересами національної безпеки, територіальної цілісності та єдності українського суспільства».

Суд цілком заперечив концепт регіональної мови: «Не може бути «ширшого» або «вужчого» використання будь-якої мови, що має

юридичний статус мови національної меншини..., у будь-якій одиниці системи адміністративно-територіального устрою України», за винятком АР Крим, підставою чого є чинне законодавство, оцінки якого Суд уникнув. Зрештою, присвятивши значну увагу питанням статусу різних мов, Суд заперечив саму по собі можливість оцінки відповідності аналізованого Закону зобов'язанням, взятим на себе державою при ратифікації Європейської хартії регіональних або міноритарних мов: «Конституційний Суд України зазначає, що Закон не є і не може бути інструментом її імплементації. Закон і Хартія, як свідчать їх назви та зміст, мають зовсім різні предмети регулювання. Тому порушення питання про відповідність чи невідповідність Закону приписам Хартії є штучним та юридично некоректним». Це не заважає Суду далі в рішенні докладно аналізувати питання щодо офіційного перекладу і ратифікації Європейської хартії, про що ми вже згадували, й зрештою дійти приголомшливого висновку про те, що її ратифікація (перегляд ратифікаційної грамоти) Україною не завершена, а її застосування суперечить принципу юридичної визначеності й може привести до політичних маніпуляцій.

Додамо також, що у цьому рішенні Суд кілька разів підкреслив етнічне розуміння української «титульної нації», поряд з якою до українського народу входять етноси – корінні народи та національні меншини. Рішення містить і низку інших недоречних і сумнівних тверджень, наприклад: «Вибуття окремої особи, що належить до відмінної ідентичності (а тим більше групи осіб), з єдиного суспільства в простір своєї ідентичності становить небезпеку для єдності українського суспільства».

Для порівняння проаналізуємо один із **висновків Європейської комісії за демократію через право** (Венеціанської комісії) як органу Ради Європи, у рамках якої було розроблено і ухвалено Європейську хартію регіональних мов або мов меншин. Це висновок 2019 р. щодо тоді ще проекту Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної».

У документі згадується позиція Комісії щодо попереднього Закону України «Про засади державної мовної політики» [20] (визнаного нечинним рішенням Конституційного Суду України, про що ми вже згадували) як незбалансованого, спрямованого на зміцнення позицій російської мови «майже на рівні державної

мови» і поглиблення існуючих мовних поділів у країні, проти утвердження української мови як державної, захисту регіональних або міноритарних мов. Поряд із цим Комісія нагадала про свій висновок щодо Закону України «Про освіту» 2017 р. [21], який, на її думку, передбачає необґрунтовану і невинуватену дискримінаційну різницю в захисті мов корінних народів, офіційних мов ЄС та інших міноритарних мов, а також рекомендувала впровадити більш зважений підхід [22, с. 6-7].

Комісія констатувала, що у Законі України «Про засади державної мовної політики» передбачено «різне відношення до різних категорій мов: (а) мови корінних народів; (б) англійська; (с) мови національних меншин, які є офіційними мовами ЄС (точніше, болгарська, грецька, німецька, польська, румунська, словацька та угорська); (г) мови меншин, які не є офіційними мовами ЄС (зокрема, російська, білоруська та ідиш)». І хоча диференційований підхід можливий, але він має бути чітко обґрунтованим, передбачати пропорційність і баланс засобів досягнення законної мети та захисту прав. І якщо особливі захисні заходи щодо мов, які законодавство України пов'язує з корінними народами, ще можна виправдати (але без виокремлення кримськотатарської мови), то диференційоване ставлення до інших мов (залежно від статусу офіційної в ЄС) у заявленому в Законі варіанті – ні. Посилання на попередню політику русифікації, агресію РФ та європейські прагнення України не можуть виправдати дискримінацію мов її громадян: «Зовнішньополітичні міркування – будь то проєвропейська політика України чи конфлікт з Росією через анексію Криму – не є вагомим аргументом у дискусіях щодо мов, користуватися якими громадяни, у тому числі і представники національних меншин, мають право». Тому Комісія рекомендувала скасувати ієрархічний поділ за встановленим у Законі необ'єктивним критерієм, який не відповідає Європейській хартії та Рамковій конвенції про захист національних меншин [22, с. 11-13, 15-19].

Так само Комісія піддала критиці положення цього та інших законів України, які: а) не передбачили можливість використання міноритарних мов у відносинах між носіями цих мов і органами влади у місцевостях, де такі мови використовуються традиційно або їх носії мешкають у значній кількості, а також у інших випадках за можливості (якщо державний службовець володіє недерж-

жавною мовою, якою до нього звертаються); б) встановили мовні квоти у всіх ЗМІ, включно з приватними, що «обмежують право на свободу висловлювання (ст. 10 Європейської конвенції з прав людини) та право осіб, які належать до етнічних, релігійних чи мовних меншин, користуватися власною культурою або користуватися власною мовою (ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права)» тощо [22, с. 16, 23-24].

Підсумовуючи, Комісія відзначила, що законна мета зміцнювати державну мову має «узгоджуватися та адекватно збалансовуватися з гарантіями та заходами щодо захисту мовних прав меншин України, що не можуть бути неправомірно обмежені». Було висловлено жаль, що жодний із відповідних законів та проєктів законів України, які доводилося розглядати Комісії, не передбачав такого балансу, або надаючи невинуваті привілеї міноритарним мовам, і насамперед російській, або несправедливо їх ранжуючи та позбавляючи належного захисту [22, с. 32-33].

Додамо, що такого ж, по суті, висновку щодо Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» дійшла Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні: «Закон встановлює необґрунтоване розмежування між офіційними мовами Європейського Союзу та іншими мовами меншин, надаючи першим перевагу» [23].

Висновки. Отже, є підстави стверджувати, що законодавство України та практика Конституційного Суду не прояснили і не виправили негативні за своїм характером положення Закону про ратифікацію Європейської хартії регіональних або міноритарних мов. Слід відзначити наступне. 1. Закономірне прагнення до впровадження державної мови у всіх «публічних сферах суспільного життя» не супроводжується продуманими і ефективними положеннями щодо захисту регіональних або міноритарних мов. 2. Законодавство і судові рішення щодо регіональних або міноритарних мов протягом останніх років спираються на окремі й доволі загально витлумачені положення Рамкової конвенції про захист національних меншин, але уникають звернення до норм Європейської хартії. Більше того, одне з рішень Конституційного Суду України 2021 р. не тільки свідомо ігнорує Європейську хартію, а й піддає сумніву її чинність в Україні. 3. Підтверджено і поглиблено підхід, що підміняє захист регіональних або мінори-

тарних мов у конкретних місцевостях захистом прав національних меншин і корінних народів на всій території держави. Такий фактично виражений етніцистський елемент світогляду було до певної міри обґрунтовано в рішенні Конституційного Суду України 2021 р., де відображено бачення української нації як етнічної, що поряд з іншими етносами становить сукупність громадян нашої держави. Цей підхід, небезпечний також у інших аспектах, не здатний врахувати потреби історичних середовищ носіїв певних мов у конкретних місцевостях. 4. В Україні сформована нічим не обґрунтована, окрім логічно хибних політичних міркувань, і дискримінаційна ієрархія міноритарних мов, у якій найвищий статус і привілеї одержали мови корінних народів (із штучним наголосом на одній із них), нижчий рівень захисту мають мови національних меншин, які нині є офіційними мовами ЄС, а найнижчий рівень – мови національних меншин, які не є офіційними мовами ЄС. Зовнішня агресія й орієнтири зовнішньої політики не повинні призводити до приниження прав громадян України та їх дискримінації за мовним принципом.

Слід констатувати, що після бурхливого й політизованого, але жодним чином не продуманого процесу ратифікації Європейської хартії прийшла черга загалом неуспішного процесу її імплементації. Сутність цього важливого акту, покликаного надати захист живій історичній спадщині, місцевим середовищам носіїв мов, зникаючим мовам, залишилася не просто чужою, але навіть і не осмисленою в Україні. Європейська хартія могла б стати інструментом продуманої, збалансованої й пропорційної культурної політики, а натомість у цілком спотвореному розумінні стала розглядатися як етнонаціоналістичний або іредентистський обух. Перед обличчям небезпеки зникнення низки місцевих мовних середовищ і навіть цілих мов в Україні важливо повернутися до інноваційних можливостей, які надає Європейська хартія регіональних або міноритарних мов. За умов адекватного оригіналу розуміння й критичного аналізу зарубіжної практики застосування вона здатна стати одним із важливих важелів побудови диференційованої й чутливої мовної та етнокультурної політики, що жодним чином не сприяє русифікації чи неоімперському ревізюнізму, не створює загрози територіальній цілісності та безпеці держави.

1. Кресіна І.О., Вітман К.М. Міжнародно-правові засади диференційованої мовної політики в Європі. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 71. **2.** Dudchenko V.V., Tsurkan-Saifulina Y.V., Vitman K.M., Kresina I.O., Kresin O.V. Strategic guidelines of ethno-national policy of Ukraine: political and legal aspects. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. № 4. Р. 52-61. **3.** Вітман К.М. Ідея автохтонної національної меншини як елемент етнополітики: міжнародне і національне право. *Держава і право*. 2022. Вип. 91. С. 223-233. **4.** Седнева Н. Регулювання мовних питань в Україні та Європейська хартія регіональних мов чи мов меншин. *Наук. праці Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили*. 2006. Т. 40: Політ. науки. Вип. 27. С. 150-155. **5.** Янковська Г. Історія прийняття й ратифікації в Україні Європейської хартії регіональних мов або мов меншин: проблеми та перспективи. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 93-99. **6.** Томашевська С.І. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: досвід ратифікації в Україні. *Політикус*. 2021. Вип. 2. С. 155-160; **7.** Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р.» № 1350-XIV від 24 грудня 1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-14#Text> **8.** Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) № 9-рп/2000 від 12 липня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00#Text> **9.** Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов: Закон України № 802-IV від 15 травня 2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text> **10.** Кресіна І.О., Вітман К.М. Проблеми ратифікації Європейської хартії регіональних або міноритарних мов в Україні. *Правова держава*. 2022. Вип. 34. С. 451-461. **11.** Концепція державної мовної політики: Затверджена Указом Президента України № 161/210 від 15 лютого 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/2010#Text> **12.** Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України № 2704-VIII від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> **13.** Про національні меншини (спільноти) України: Закон України № 2827-IX від 13 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2827-20> **14.** Про корінні народи України: Закон України № 1616-IX від 1 липня 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text> **15.** Про повну загальну середню освіту: Закон України № 463-IX від 16 січня 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/463-20> **16.** Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики». Справа № 1-1/2018. 28 лютого 2018 р. № 2-р/2018.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#n55> **17.** Про засади державної мовної політики: Закон України від 3 липня 2012 року. № 5029-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#n3> **18.** Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту». Справа № 1-75/2018(4072/17). 16 липня 2019 р. № 10-р/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19#n38> **19.** Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Справа № 1-179/2019(4094/19). 14 липня 2021 року. № 1-р/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> **20.** Висновок щодо проекту Закону України «Про засади державної мовної політики». Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). 2011. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/07/2011_11.html **21.** Європейська комісія демократію через право (Венеційська комісія). Висновок щодо положень Закону України про освіту від 5 вересня 2017 року, стосовно використання державної мови та мов меншин, а також та інших мов у освіті. Прийнятий на 113-му пленарному засіданні (8-9 грудня 2017 року). CDL-AD(2017)030. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/veneciyska_komisiya.pdf **22.** Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). Висновок щодо Закону про забезпечення функціонування української мови як державної. CDL-AD(2019)032. Висновок №960/2019. Страсбург, 9 грудня 2019 р. URL: <https://kmf.uz.ua/wp-content/uploads/2019/12/Висновок-венеціанської-комісії-960-2019.pdf> **23.** Офіс Високого представника ООН з прав людини. Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні. Аналітична довідка щодо закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної». 05/09/2019. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-07/2019.09.11_Analytical%20Note%20-%20Language%20Law_UKR.pdf

References

1. Kresina I.O., Vitman K.M. Mizhnarodno-pravovi zasady dyferentsiiovanoi movnoi polityky v Yevropi. *Aktualni problemy polityky*. 2023. Iss. 71.
2. Dudchenko V.V., Tsurkan-Saifulina Y.V., Vitman K.M., Kresina I.O., Kresina O.V. Strategic guidelines of ethno-national policy of Ukraine: political and legal aspects. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. № 4. P. 52-61.
3. Vitman K.M. Ideia avtokhtonnoi natsionalnoi menshyny yak element etnopolityky: mizhnarodne i natsionalne pravo. *Derzhava i pravo*. 2022. Iss. 91. P. 223-233.
4. Sednieva N. Rehuliuвання movnykh pytan v Ukraini ta Yevropeiska khartiia rehionalnykh mov chy mov menshyn. *Nauk. pratsi Chornomorskoho derzh. un-tu im. Petra Mohyly*. 2006. Vol. 40: Polit.

nauky. Iss. 27. P. 150-155. **5.** Iankovska H. Istoriiia pryiniattia y ratyfikatsii v Ukraini Yevropeiskoi khartii rehionalnykh mov abo mov menshyn: problemy ta perspektyvy. *Pravo i suspilstvo*. 2012. No. 1. P. 93-99. **6.** Tomashevska Ye.I. Yevropeiska khartiia rehionalnykh mov abo mov menshyn: dosvid ratyfikatsii v Ukraini. *Politykus*. 2021. Iss. 2. P. 155-160. **7.** Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii rehionalnykh mov abo mov menshyn 1992: Zakon Ukrainy N 1350-XIV of 24 December 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-14#Text> **8.** Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 54 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii rehionalnykh mov abo mov menshyn, 1992» (sprava pro ratyfikatsiiu Khartii pro movy, 1992) No. 9-pp/2000 of 12 July 2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00#Text> **9.** Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii rehionalnykh mov abo mov menshyn: Zakon Ukrainy No. 802-IV of 15 May 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-15#Text> **10.** Kresina I.O., Vitman K.M. Problemy ratyfikatsii Yevropeiskoi khartii rehionalnykh abo minorityarnykh mov v Ukraini. *Pravova derzhava*. 2022. Vyp. 34. **11.** Kontseptsiia derzhavnoi movnoi polityky. Zatverdzhena ukazom Prezidenta Ukrainy No. 161/210 of 15 February 2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/210#Text> **12.** Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukraïnskoi movy yak derzhavnoi: Zakon Ukrainy No. 2704-VIII of 25 April 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text> **13.** Pro natsionalni menshyny (spilnoty) Ukrainy: Zakon Ukrainy N 2827-IX of 13 December 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2827-20> **14.** Pro korinni narody Ukrainy: Zakon Ukrainy N 1616-IX of 1 July 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text> **15.** Pro povnu zahalnu seredniu osvitu: Zakon Ukrainy N 463-IX of 16 January 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/463-20> **16.** Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 57 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky» Sprava No. 1-1/2018. 28 February 2018. No. 2-p/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#n55> **17.** Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky: Zakon Ukrainy of 3 July 2012. No. 5029-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#n3> **18.** Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 48 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro osvitu». Sprava No. 1-75/2018(4072/17). 16 July 2019. No. 10-p/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-19#n38> **19.** Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 51 narodnoho deputata Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukraïnskoi movy yak derzhavnoi».

Sprava No. 1-179/2019(4094/19). 14 July 2021. No. 1-p/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-21#Text> **20**. Vysnovok shchodo proektu Zakonu Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky». Yevropeiska Komisiia za demokratsiiu cherez pravo (Venetsianska komisiia). 2011. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/07/2011_11.html **21**. Ievropeiska komisiia demokratsiiu cherez pravo (Venetsiiska komisiia). Vysnovok shchodo polozhen Zakonu Ukrainy pro osvitu vid 5 veresnia 2017 roku, stosovno vykorystannia derzhavnoi movy ta mov menshyn, a takozh ta inshykh mov u osviti. Pryiniaty na 113-mu plenarnomu zasidanni (8-9 hrudnia 2017 roku). CDL-AD(2017)030. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/veneciyska_komisiya.pdf **22**. Ievropeiska komisiia za demokratsiiu cherez pravo (Venetsianska komisiia). Vysnovok shchodo Zakonu pro zabezpechennia funktsionuvannia ukraïnskoi movy yak derzhavnoi. CDL-AD(2019)032. Vysnovok №960/2019. Strasburg, 9 hrudnia 2019. URL: <https://kmf.uz.ua/wp-content/uploads/2019/12/Висновок-венеціанської-комісії-960-2019.pdf> **23**. Ofis Vysokoho predstavnyka OON z prav liudyny. Monitorynhova misiia OON z prav liudyny v Ukraini. Analychna dovidka shchodo zakonu «Pro zabezpechennia funktsionuvannia ukraïnskoi movy yak derzhavnoi». 05/09/2019. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-07/2019.09.11_Analytical%20Note%20-%20Language%20Law_UKR.pdf

Kresina Iryna, Vitman Kostantyn. Implementation of the European Charter of Regional or Minority Languages in Ukraine: history and current state

The article analyzes the problems of implementing the legal model for the protection of individual languages provided for by the European Charter of Regional or Minority Languages, in the context of comparison with the intentions of its creators and the practice of application in other states, investigated in the previous works of the authors. It is claimed that the current legislation of Ukraine and the practice of the Constitutional Court did not clarify and correct the provisions of the law on the ratification of the European Charter, which are negative in nature. The authors reached the following conclusions. 1. The legitimate desire to introduce the state language in all «public spheres of social life» is not accompanied by well-thought-out and effective provisions for the protection of regional or minority languages. 2. Legislation and court decisions regarding regional or minority languages in recent years rely on separate and rather superficially interpreted provisions of the Framework Convention on the Protection of National Minorities, but avoid addressing the norms of the European Charter. 3. The approach that replaces the protection of regional or minority languages with the protection of the rights of national minorities and indigenous peoples on the entire territory of the state has been confirmed and deepened. 4. In Ukraine, a discriminatory hierarchy of minority

languages has been formed, which is not justified by anything other than logically flawed political considerations, in which the languages of the indigenous peoples have received the highest status and privileges, while the languages of national minorities, which are now official languages of the EU, have a lower level of protection, and the lowest level is the languages of national minorities that are not official languages of the EU.

The authors believe that in the face of the danger of the disappearance of a number of local linguistic environments and even entire languages in Ukraine, it is important to return to the innovative opportunities provided by the European Charter for Regional or Minority Languages.

Key words: language policy, regional language, minority language, non-territorial language, national minorities.

ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНЦІВ, ЯКІ ОТРИМАЛИ ТИМЧАСОВИЙ ПРИХИСТОК У ПОЛЬЩІ

Висвітлюються питання соціального захисту (забезпечення) українців, які отримали тимчасовий прихисток у Польщі. Показано, що вони мають таке забезпечення як громадяни України згідно з українським законодавством та як особи із статусом тимчасового захисту згідно з польським законодавством. Розглянуто відповідне законодавство України та спеціальний закон Польщі, який визначає статус таких осіб. Порівнюються форми соціального захисту в Україні та Польщі. Звертається увага на окремі проблеми, які виникають у польській практиці застосування спеціального закону. Вносяться пропозиції щодо їх вирішення. Акцентовується увага на важливості поглиблення двосторонньої взаємодії між Польщею та Україною.

Ключові слова: Україна, Польща, тимчасовий захист, соціальний захист, фінансова допомога.

Lesyk-Szcutnik Yuliya. Features of social protection of ukrainians, who received temporary shelter in Poland

The article is devoted to highlighting the issue of social protection (security) of Ukrainians who received temporary shelter in Poland. They have such protection as citizens of Ukraine according to Ukrainian legislation and as persons with the status of temporary protection according to the Polish Law "On assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict in this country".

Key words: Ukraine, Poland, temporary protection, social protection, financial assistance.

Актуальність теми дослідження. З 24 лютого 2022 р. ситуація більшості українських сімей кардинально змінилася. У багатьох випадках ці зміни були спричинені введенням окупаційного режиму в місцях їх недавнього проживання. Багато громадян

України були змушені виїхати на проживання (тимчасове або довготривале) за кордон. У надзвичайно складній ситуації опинилися, зокрема, багатодітні сім'ї, інваліди та пенсіонери. Важливо, що в умовах воєнного стану соціальний захист своїх громадян з боку Української держави не припинився. Польща також здійснює державну політику соціального захисту українців, які отримали тимчасовий прихисток у зв'язку з війною Росії проти України.

Основною метою статті є опис та характеристика ситуації, коли громадяни України отримують соціальну допомогу своєї держави, одночасно отримуючи соціальну допомогу країни тимчасового проживання, а також порівняння підходів України та Польщі у питанні соціального захисту таких осіб та внесення пропозицій щодо його вдосконалення у Польщі. За приклад обрано Польщу, позаяк це країна, яка від початку воєнної агресії Росії проти України прихистила найбільшу кількість українців [1].

Завданням дослідження є аналіз правової бази соціальної допомоги для українців, гарантованої українським законодавством та спеціальним законодавством Польщі; формулювання пропозицій змін до законодавства Польщі, які б сприяли його вдосконаленню відповідно до трансформації суспільних відносин, що ним регулюються.

Стан розробки проблеми та методи дослідження. Тема «подвійного» соціального захисту населення є відносно новим явищем на науковому полі як України, так і Польщі. Наразі триває робота над аналізом нової реальності, в якій опинилися сотні українських сімей, змушених шукати прихистку в країнах Європи.

В Україні тематика соціального захисту досліджувалася в різних аспектах. Поняттю та суті соціального захисту присвячено увагу в наукових працях таких учених, як: В. С. Андреев, В. А. Аралов, К. С. Батигін, С. І. Бандур, І. К. Бондар, Н. Б. Болотіна, В. Я. Бурак, В. В. Жернаков, М. Л. Захаров, А. М. Колот, В. І. Куценко, Е. М. Лібанова, М. І. Матузова, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, С. М. Синчук, І. М. Сирота, Н. М. Стаховська, Б. І. Сташків та ін. Серед польських науковців, які займаються питанням соціального захисту громадян у Польщі, слід звернути особливу увагу на праці В. Кшестинської, К. Водза, А. Олещинської, М. Свідерської та багатьох інших.

Для проведення дослідження використовуються методи: діалектичний, порівняльно-правовий, статистичний, метод аналізу та метод узагальнення.

Виклад основного матеріалу. Згідно з Конституцією Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою [2]. Підкреслення ролі соціальності у найважливішому державному документі визначає основні завдання уряду щодо своїх громадян.

Соціальний захист населення розуміється як система заходів правового, соціально-економічного та організаційного характеру, що гарантується та реалізується державою для забезпечення гідного життя, тобто матеріальної забезпеченості на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства і вільного розвитку людини [3, с. 8]. В ширшому значенні система соціального захисту розуміється як система правових, соціально-економічних і політичних гарантій, що представляють умови для забезпечення засобів існування: працездатним громадянам – за рахунок персонального трудового вкладу, економічної самостійності та підприємництва; соціально вразливим верствам – за рахунок держави, але не нижче встановленого законом прожиткового мінімуму [4, с.9].

В Україні соціальний захист здійснюється в різних організаційно-правових формах. Серед них слід виділити такі: державне соціальне страхування робітників і службовців, прирівняних до них осіб та їх сімей; соціальне страхування; додаткові форми соціального страхування за рахунок коштів окремих підприємств, фондів, творчих спілок.

Серед найважливіших видів соціального захисту громадян України є пенсії (за віком, через інвалідність, за вислугу років, у разі втрати годувальника) та різного виду допомоги (за вагітністю і пологами, на дітей малозабезпечених сімей, багатодітним і одиноким матерям тощо).

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» громадяни України, в сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу [5]. Дитиною вважається кожна особа віком до 18 років. Серед видів державної допомоги сім'ям з дітьми передбачено допомогу: у зв'язку з вагітністю та пологами; при народженні дитини, одnorазову натуральну допомогу «пакунок малюка»; при усиновленні

малюка; на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування; на дітей самотнім матерям; на дітей, хворих на тяжкі перинатальні ураження нервової системи, тяжкі вроджені вади розвитку, рідкісні орфанні захворювання, онкологічні, онкогематологічні захворювання, дитячий церебральний параліч, тяжкі психічні розлади, цукровий діабет I типу (інсулінозалежний), гострі або хронічні захворювання нирок IV ступеня, на дитину, яка отримала тяжку травму, потребує трансплантації органа, потребує паліативної допомоги, яким не встановлено інвалідність. У Законі передбачені ситуації, за яких може наступити припинення виплати коштів.

Покриття витрат на виплату державної допомоги сім'ям з дітьми здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Важливо вказати також на Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» [6]. Згідно зі ст. 1 цього Закону особою, яка не має права на пенсію, вважається дитина померлого годувальника (у тому числі народжена до спливу 10 місяців з дня смерті годувальника), який на день смерті не мав страхового стажу, необхідного для призначення пенсії для особи з інвалідністю III групи, а також особа, яка досягла 65 років та не має права на пенсію відповідно до закону. Ще одною категорією є самотні особи, тобто ті, які не мають працездатних родичів, зобов'язаних за законом її утримувати. Згідно з цим Законом, державна соціальна допомога призначається особі, яка: є дитиною померлого годувальника або досягла віку, встановленого ст. 1 цього Закону, та не має права отримувати у зв'язку з цим пенсію відповідно до закону, або визнана особою з інвалідністю у встановленому порядку; не одержує пенсію або соціальні виплати, що призначаються для відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я на виробництві, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»; є малозабезпеченою особою (крім осіб з інвалідністю I групи та дітей померлого годувальника); є особою з інвалідністю I групи. В свою чергу, цей Закон не містить інформації про умови припинення або призупинення виплати соціальної допомоги.

У жодній з вищевказаних норм немає інформації про те, що виплати можуть бути призупинені або ж цілком припинені в ситуації, коли громадянин, який отримує таку державну допомогу, виїздить за кордон на тимчасове або довготривале проживання.

Від 24 лютого 2022 р. Польща стала країною, яка прийняла найбільшу кількість осіб з України. Згідно з офіційною статистикою кількість осіб, які шукали прихистку в цій країні, досягла 12,43 млн [7]. Така кількість людей на таку невелику країну, як Польща, – це величезне навантаження, особливо якщо йдеться про державний бюджет. Однак Польща комплексним та злагодженим шляхом пододала нові проблеми.

Насамперед, щоб отримати можливість фінансової допомоги з польського державного бюджету, потрібно отримати номер PESEL зі статусом UKR (ідентифікаційний код громадянина зі спеціальним статусом, ідентифікованим як втікач від війни в Україні [8]). Це можна зробити в органах публічної адміністрації будь-якого міста або села в Польщі. Маючи номер PESEL та статус UKR, потрібно відкрити рахунок в одному з польських банків. Це єдині умови, які громадяни України повинні виконати, щоб отримувати різні форми соціальної допомоги в Польщі.

Вже 12 березня 2022 року в Польщі був прийнятий спеціальний закон «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом у цій країні» [9]. Цей Закон передбачає різні форми фінансової допомоги для українців. Насамперед після реєстрації статусу UKR кожному призначається одноразова допомога в розмірі 300 злотих у центрі соціальної допомоги за місцем проживання. Ця виплата необхідна, наприклад, для покриття витрат на продукти харчування, одяг, взуття, засоби особистої гігієни чи витрати на житло.

Якщо громадяни України, які виїхали у пошуках прихистку, мають дітей, вони можуть подати заяву на отримання щомісячної виплати у розмірі 500 злотих на кожну дитину. Ця допомога призначається також тимчасовим опікунам, які піклуються про дітей з українським громадянством, які є бенефіціарами спеціального закону. Ще однією категорією осіб, якій призначаються такі виплати, є особи, які здійснюють патронатний догляд за дітьми з українським громадянством, які є бенефіціарами спеціального закону. Виплати за програмою «500+» не призначають, якщо дитина перебуває у шлюбі, була влаштована в установу, яка забезпечує цілодобове піклування, або якщо повнолітня дитина має встановлене право на допомогу по вихованню на власну дитину. Важливим фактом також є те, що ця форма допомоги, як і всі інші, не підля-

гає оподаткуванню. Бенефіціари програми мають право на виплати настільки довго, наскільки їх перебування в Польщі є легальним відповідно до Закону «Про допомогу громадянам України у зв'язку зі збройним конфліктом». Згідно із цим Законом виїзд з Польщі терміном понад 30 днів призводить до втрати права на легальне перебування, тобто також права на фінансову допомогу в рамках програми «500+».

Ще однією формою фінансової допомоги для громадян України з боку польського уряду є одноразова виплата при народженні дитини. Право на неї має кожен бенефіціар спеціального закону, якщо він є одним із батьків, законним опікуном або фактичним піклувальником новонародженої дитини. Призначення цієї допомоги залежить від розміру доходу, який становить 1922 злотих без врахування податків на особу в сім'ї. «500+» не вважаються доходами сім'ї, тому при призначенні одноразової виплати при народженні дитини не враховуються. Також не враховуються доходи в Україні, якщо такі є. Ця форма допомоги призначається, якщо мати дитини перебувала під медичним наглядом не пізніше, ніж від 10 тижня вагітності до пологів. Одноразово мати отримує 1000 злотих [10].

Польський уряд передбачив також фінансову допомогу для так званого догляду. Бенефіціарами спеціального закону в цьому випадку вважаються діти з інвалідністю, особи з інвалідністю, які досягли 16-річного віку з підтвердженням значним ступенем інвалідності, особи, яким виповнилось 75 років, особи з інвалідністю, які старші 16 років з посвідченням про помірну інвалідність, якщо інвалідність виникла у віці до 21 року. Призначення цієї допомоги не залежить від доходів. Однак у цьому випадку, якщо бенефіціар отримує аналогічну допомогу за кордоном, то в Польщі він не має на неї права.

Окрім державних форм соціальної допомоги для українців, які знайшли тимчасовий притулок у Польщі, є також різноманітні форми допомоги з боку міжнародних організацій (ООН, UNICEF, Червоний Хрест та ін.). Також надається безоплатне проживання та харчування для багатодітних сімей, самотніх матерів, пенсіонерів, інвалідів та людей у скрутному фінансовому становищі в рамках програми «40+».

На жаль, частина людей, які перебувають у Польщі зі статусом UKR, зловживають наданим їм правом на соціальні виплати.

В початковій фазі відкритої війни це відбувалося цілком несвідомо, однак через рік після її початку такі дії можна вважати свідомим зловживанням. Українці переважно з прикордонних з Польщею населених пунктів, отримавши тимчасовий захист та право на відповідні соціальні виплати, повертаються додому на постійне проживання, але зберігають статус тимчасового захисту та продовжують отримувати призначені в Польщі виплати. Наразі виїзд осіб, які мають тимчасовий захист, за межі Польщі без повідомлення про це польських органів влади та проживання за межами Польщі позбавляє їх права на соціальні виплати, якщо триває довше 30 днів.

Подібна ситуація була в Польщі в 2016 р., коли було розпочато програму «Сім'я 500+» для всіх громадян держави, у яких були діти. Ця програма мала своїм завданням фінансово допомогти батькам в утриманні неповнолітніх дітей. Однією з важливіших далекосяжних цілей цієї програми було зростання рівня народжуваності, адже Польщі загрожувала демографічна криза. На жаль, ця мета не була досягнута [11]. Однак перший рік після старту програми багато громадян Польщі, які працювали в інших країнах Європи, отримували виплати як у країні проживання і праці, так і в Польщі.

На нашу думку, на даному етапі перебування українців, які отримали тимчасовий захист, Польща вже може відійти від обраного на початковому етапі єдиного для зазначених осіб підходу до виплати соціальної допомоги. Можна розглянути можливість запровадження критеріїв визначення видів соціальної допомоги та розміру фінансової допомоги для різних категорій осіб, які прибули з України та отримали тимчасовий захист у Польщі (з окупованих територій, території активних бойових дій чи з прикордонних територій; матеріальний стан сім'ї, наявність чи відсутність доходу тощо). При цьому можна застосовувати такі критерії після сплину певного часу з дня прибуття до Польщі, достатнього для адаптації та пошуку роботи (наприклад, 6 місяців).

Законодавство Європейського Союзу не дозволяє «дублювання» соціальних виплат, тобто отримання одночасно виплат у повному обсязі в країні проживання та країні походження. В ситуації, коли існує різниця в розмірі державної фінансової допомоги, країна походження виплачує повну суму, а країна проживання доплачує

різницю між вищою та нижчою сумою [12]. Таке рішення корисне як для громадян, так і для державних бюджетів обох держав і водночас не порушує основних прав людини та громадянина.

Позаяк Україна має статус кандидата, а не є членом Євросоюзу, європейське законодавство щодо неї не застосовується. Якщо виникають питання, які Польща та Україна вважають проблемними для своїх держав та такими, що не можуть бути вирішені в межах внутрішньодержавних відносин кожної з країн, рекомендуємо вирішувати їх шляхом досягнення домовленостей та укладання двосторонніх угод.

Висновки. Українці, які отримали тимчасовий захист у Польщі у зв'язку з війною в Україні, користуються соціальним забезпеченням України та соціальною допомогою, яка надається Польщею. Україна має сформоване законодавство в сфері соціального захисту. З початком війни в Україні Польща ухвалила спеціальний закон щодо соціальної допомоги українцям, які потребують тимчасового захисту. Вона вже напрацювала відповідну практику його застосування, яка свідчить про необхідність його подальшого розвитку. Польща й надалі залишатиметься державою, яка поділяє цінності та стандарти демократичного суспільства, забезпечує та захищає права людини. Тому питання соціального захисту (забезпечення) українців у Польщі продовжуватимуть бути актуальними як з позиції внутрішньодержавних, так і міждержавних відносин.

1. Podorska W. Uchodźcy z Ukrainy: ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce? URL: <https://www.fxmag.pl/artukul/uchodzcy-z-ukrainy-ilu-uchodzcow-z-ukrainy-jest-w-polsce-sprawdz-najnowsze-informacje>. 2. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>. 3. Утвенко В. В. Система соціального забезпечення та соціальної підтримки: навч. посіб. URL: https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/syst_soc_zab.pdf. 4. Там само. 5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми: Закон України від 21.11.1992 № 2811-XII.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>. 6. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю: Закон України від 18.05.2004 № 1727-IV. ДУРЛ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15#Text>. 7. Podorska W. Вказ. праця. 8. Грошова допомога для громадян і громадянок України, які прибули до Польщі після 24 лютого 2022 року. Інформ. брошура. URL: https://ukraina.interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2023/01/Broszura-SIP_UA-1.pdf. 9. Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym n

terytorium tego państwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>. **10.** Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20032282255>. **11.** Kucharska P. Ocena skuteczności programu „Rodzina 500+” w zakresie ograniczenia ubóstwa i zwiększenia dziecięcości w Polsce. URL: <https://zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl/article/view/2089>. **12.** Prawo do zasiłku Kindergeld gdy pobiera się 500 plus. URL: <https://www.poltax.waw.pl/blog/7/czy-utracisz-prawo-do-zasilku-kindergeld-gdy-pobierasz-500-plus>.

References

1. Podorska W. Uchodźcy z Ukrainy: ilu uchodźców z Ukrainy jest w Polsce? URL: <https://www.fxmag.pl/artukul/uchodzczy-z-ukrainy-ilu-uchodzcow-z-ukrainy-jest-w-polsce-sprawdz-najnowsze-informacje>. **2.** Konstytucja Ukrainy. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>. **3.** Utvenko V. V. Systema sotsialnoho zabezpechennia ta sotsialnoi pidtrymky: navch. posib. URL: https://maup.com.ua/assets/files/lib/book/syst_soc_zab.pdf. **4.** Tam samo. **5.** Pro derzhavnu dopomohu sim'iam z ditmy: Zakon Ukrainy vid 21.11.1992 № 2811-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-12#Text>. **6.** Pro derzhavnu sotsialnu dopomohu osobam, yaki ne maiut prava na pensiiu, ta osobam z invalidnistiu: Zakon Ukrainy vid 18.05.2004 № 1727-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1727-15#Text>. **7.** Podorska W. Vkaz. pratsia. **8.** Hroshova dopomoha dlia hromadian i hromadianok Ukrainy, yaki prybulu do Polshchi pislia 24 liutoho 2022 roku. Informatsiina broshura. URL: https://ukraina.interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2023/01/Broszura-SIP_UA-1.pdf. **9.** Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym n terytorium tego państwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000583>. **10.** Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20032282255>. **11.** Kucharska P. Ocena skuteczności programu „Rodzina 500+” w zakresie ograniczenia ubóstwa i zwiększenia dziecięcości w Polsce. URL: <https://zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl/article/view/2089>. **12.** Prawo do zasiłku Kindergeld gdy pobiera się 500 plus. URL: <https://www.poltax.waw.pl/blog/7/czy-utracisz-prawo-do-zasilku-kindergeld-gdy-pobierasz-500-plus>.

Lesyk-Szkutnik Yuliya. Features of social protection of ukrainians, who received temporary shelter in Poland

The article is devoted to highlighting the issue of social protection (security) of Ukrainians who received temporary shelter in Poland. They have such protection as citizens of Ukraine according to Ukrainian legislation and as persons with the status of temporary protection according to the Polish Law “On assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict in this country”.

The subject under investigation is a relatively new phenomenon in the scientific field of both Ukraine and Poland. Work is currently underway to analyze the new reality in which hundreds of Ukrainian families found themselves, who were forced to seek refuge abroad.

The relevant legislation of Ukraine and the special law of Poland, which determines the status of such persons, are considered. Forms of social protection in Ukraine and Poland are compared.

It is noted that among the most important types of social protection of citizens in Ukraine are pensions (for age, due to disability, for years of service, in case of loss of a breadwinner) and various types of assistance (for pregnancy and childbirth, for children of low-income families, for large and single mothers, etc.) . Such forms of financial assistance for Ukrainians who have received temporary shelter in Poland are analysed, such as a one-time assistance in the amount of 300 zlotys, the “500+” program, a one-time payment at the birth of a child, financial assistance for so-called care.

Attention is drawn to certain problems that arise in the Polish practice of applying a special law. Poland has already developed the appropriate practice of its application, which indicates the need for its further development. Proposals are made to solve the mentioned problems.

Attention is focused on the importance of further deepening of bilateral cooperation between Poland and Ukraine.

Key words: Ukraine, Poland, temporary protection, social protection, financial assistance.

РОЛЬ І ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ДІАСПОРИ В УМОВАХ ГОСТРОЇ ФАЗИ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Досліджуються роль і основні напрями діяльності української діаспори в умовах гострої фази російсько-української війни. З'ясовано ступінь залучення неурядових міжнародних організацій, створених за ініціативи представників української діаспори, до підтримки Української держави та подолання наслідків російської збройної експансії. Виявлено особливості діяльності та способи взаємодії закордонних українців з Україною в умовах війни. Систематизовано здобутки української діаспори, спрямовані на захист України від російської збройної агресії та зміцнення національної безпеки держави.

Ключові слова: українська діаспора, російсько-українська війна, протистояння російській агресії, вимушені мігранти, національна безпека, громадські організації діаспори.

Taran Yaroslav. The role and main activities of the Ukrainian diaspora in the conditions of the acute phase of the Russian-Ukrainian war

The role and main directions of activity of the Ukrainian diaspora in the conditions of the acute phase of the Russian-Ukrainian war are studied. The degree of involvement of non-governmental international organizations created on the initiative of representatives of the Ukrainian diaspora in supporting the Ukrainian state and overcoming the consequences of Russian armed expansion is clarified. Peculiarities of activity and ways of interaction of Ukrainians abroad with Ukraine in wartime conditions were revealed. The achievements of the Ukrainian diaspora aimed at protecting Ukraine from Russian armed aggression and strengthening the state's national security are systematized.

Key words: Ukrainian diaspora, Russian-Ukrainian war, resistance to Russian aggression, forced migrants, national security, public organizations of the diaspora.

Внаслідок складних історичних процесів, що відбувалися в різні часи на теренах України, кожен четвертий-п'ятий українець у світі проживає за межами своєї історичної батьківщини – майже у 100 країнах. За даними Міністерства закордонних справ України, закордонні українці представляють 577 активних організацій у 58 країнах світу [1]. Відтак сформувалася досить потужна українська діаспора, діяльність якої значною мірою активізувалася зі здобуттям Україною державної незалежності. Відповідно для посилення ролі України у світовому співтоваристві, досягнення певних раціональних політичних і економічних цілей, захисту національних інтересів України важливе значення має встановлення дружніх стосунків України з країнами проживання зарубіжних українців. З цією метою необхідно нагромаджувати знання про закордонне українство, його життєдіяльність, психологічні особливості, суспільні, політичні, етнокультурні процеси, досягнення і внесок у розвиток суспільств країни походження та країни проживання. Причому актуальність цього різновиду національної стратегії значно зросла з початком у 2022 році гострої фази російсько-української війни.

Проблематику, пов'язану з поєднанням державотворчих та націєтворчих зусиль України та закордонних українців, традиційно досліджують вітчизняні учені, публіцисти, журналісти, представники державних та недержавних структур. Зокрема, до тих авторів, чії праці так чи інакше співвідносяться з даною тематикою, можемо віднести таких, як: І. Ключковська, І. Краснодемська, Д. Литов, О. Малько, С. Мялик, Л. Отрошко, Н. Роп, Н. Сіробаб, А. Ткачук. У їхніх працях з'ясовано різні напрями і аспекти вищезазначеної співпраці. Однак, зважаючи на мінливу динаміку пов'язаних з нею процесів, є всі підстави спробувати систематизувати здобутки й напрацювання, що стосуються цієї проблеми.

Відповідно метою статті є виявлення ролі та ключових напрямів спільної діяльності України та української діаспори у протистоянні російській агресії в умовах широкомасштабної війни, розв'язаної Росією проти України. До завдань дослідження віднесено: з'ясування ступеня залучення неурядових міжнародних організацій, створених за ініціативи представників української діаспори, до підтримки Української держави та подолання наслідків російської збройної експансії; виявлення основних напрямів діяльності

та способів взаємодії закордонних українців з Україною в умовах війни; систематизація здобутків української діаспори, спрямованих на захист України від російської збройної агресії та зміцнення національної безпеки держави.

Перш ніж розглянути діяльність закордонних українців в умовах російсько-української війни, варто сформулювати інтегроване визначення поняття «українська діаспора». З огляду на численні підходи щодо розуміння цього поняття його можна визначити розгорнуто як «сукупність осіб українського походження («світового українства»), які в силу історичних обставин, що зумовили масштабні еміграційні процеси, опинилися і проживають за межами України; які зберегли відчуття спільності власних інтересів із загальнонаціональними інтересами своєї батьківщини, розуміння власної долі як такої, що невід'ємна від долі свого народу; яким властиве прагнення щодо збереження власної етнічної ідентичності, примноження сукупного соціально-культурного надбання, намагання підтримувати на колективному та індивідуальному рівні зв'язки з країною свого походження» [2]. Визначальними рисами діаспори, налаштованої на плідну співпрацю з країною свого походження, є: «співвіднесення власної долі з долею своєї батьківщини та її народу; участь у суспільно-політичних, соціально-економічних та культурних процесах «материнської» землі, ретрансляція її основних цінностей; забезпечення своїй батьківщині позитивного міжнародного іміджу, економічної, культурної та інформаційної присутності в геополітично важливих регіонах; сприяння розв'язанню внутрішніх проблем рідної країни за рахунок залучення інтелектуального потенціалу представників діаспорних громадських об'єднань» [2].

Від першого дня російського вторгнення українська діаспора по всьому світу розпочала масштабну підтримку України й відповідно стала невід'ємною складовою боротьби українського народу проти агресії. Звертаючись до української діаспори, офіцер ЗСУ, політолог Андрій Ткачук зауважив: «Зрозумійте, війна – це не просто зброя та воїни. Війна – це єдиний фронт, це тотальний спротив. І коли ми продовжимо нашу боротьбу – ми переможемо. В єдності наша сила» [3]. Втім саме таке розуміння власного призначення у вирішальні часи для Української держави діаспора рішуче й продемонструвала, показавши всьому світові зразок безкомпромісної

підтримки своєї історичної батьківщини та в черговий раз засвідчивши всьому світові власні потенційні можливості щодо конструктивної співпраці з Україною на шляху її євроінтеграційного і північноатлантичного безпекового поступу.

Вітчизняна дослідниця Л. Отрошко, проаналізувавши діяльність української діаспори в умовах війни, визначила її основні напрями, до яких відносить наступні:

- боротьба за збереження української державності, етнокультурного простору, етнічної культури та ідентичності;
 - інформаційна, дипломатична, фінансова, гуманітарна, військова, культурна та соціальна робота;
 - підтримка біженців та переселенців, надання їм дипломатичної та фінансової підтримки через міжнародні гуманітарні програми й фонди;
 - сприяння надходженню військової, медичної та гуманітарної допомоги в Україну;
 - обмеження інформаційного терору в медіа та кіберпросторі;
 - створення центрів соціально-гуманітарної допомоги українцям від волонтерів та міжнародних благодійних організацій;
 - допомога в збереженні, презентуванні, відстоюванні та поширенні українських культурних цінностей, налагодженні й підтримці дипломатичних зв'язків у всіх країнах світу [4].
- Запропонована Л. Отрошко схема загалом охоплює всі основні напрями діяльності української діаспори в умовах воєнного часу. Спираючись на неї, спробуємо конкретизувати окремі дії закордонних українців, спрямовані на підтримку України в її героїчному протистоянні збройній агресії.

Агресивна війна Росії проти України спонукала представників української діаспори до ефективнішого використання потенціалу своїх організацій задля повноцінної реалізації внутрішньополітичної модернізації українського суспільства, підтримки зовнішньої політики України, спрямованої на поліпшення взаємовідносин з іншими країнами, активізацію євроінтеграційного процесу та зрештою використання всіх можливих засобів і механізмів, спрямованих на забезпечення перемоги над ворогом.

Значну роль у координації допомоги Українській державі відіграють лідери українських діаспорних структур. Прикладом може бути Світовий Конгрес Українців (СКУ) на чолі з його президен-

том Павлом Гродом, який об'єднує українську діаспору в більш як 60 країнах світу. Характеризуючи роль і потреби активізації української діаспори в нових умовах, Павло Грод, зокрема, зазначив: «Ми мусимо переорієнтувати багато наших структур, щоб були більш гнучкі. Бо в новій реальності є маса нових українців, яких потрібно якнайшвидше втягнути до наших громад – шкіл, молодечих організацій. СКУ об'єднує організації 58 країн світу, і коли я їжджу по світу до наших громад, в кожній чуюсь як удома. І важливо, щоб наші новоприбулі так само себе почували. Щоб вони приїжджали в будь-яку країну, де є українці, і знали, що там є мала Україна. Вони повинні гуртуватися, плекати свою українську ідентичність і забезпечити, щоб їхні діти виховувались в українському дусі. І найкращий спосіб це робити – школи, молодечі і студентські організації. Для нас є великим викликом, щоб громадські організації були готові прийняти якнайбільше біженців. І це складно. У нас є літні табори, але вони розраховані на кількасот дітей, а не на кілька тисяч. І ми повинні навчитись працювати в цих нових реаліях. Але я переконаний, що наша діаспора є досить інноваційною і з цим викликом справиться» [5]. Діяльність окремих осередків СКУ під час війни засвідчує, що діаспора з гідністю справляється із зазначеним викликом, постійно вдосконалюючи напрями своєї допомоги Україні та долучаючи до цієї праці щораз більше своїх представників, а також урядові структури та громадські організації країн свого перебування.

Велику допомогу надає українцям Канадсько-українська Фундація. Значною мірою саме її зусиллями вдалося надати підтримку великій кількості вимушених мігрантів з України. Щодо цього Д. Литов зазначає: «За минулий рік до Канади в'їхало вже понад 130 тис. громадян України. Це, безумовно, найбільший потік за всю історію – навіть після Другої світової війни кількість переселенців була вчетверо меншою. Якщо перші з них їхали без жодної певної надії, то вже в березні 2022 року запрацювала канадська програма спрощених віз для вимушених переселенців CUAET, було створено федеральну та провінційну програми для їх підтримки. А також – що особливо важливо – з'явилися численні групи волонтерів, які збирали для них речі, кошти й інформацію: де можна зняти житло (або де є люди, готові надати притулок бодай на кілька днів), якими послугами можна скористатися на місці тощо» [6].

Від першого дня війни в різних країнах почали відбуватися масштабні акції публічного тиску на уряди країн свого перебування. Такими, зокрема, стали: 200-тисячний протест під гаслом StandWithUkraine 27 лютого 2022 року в Торонто; 500-тисячний мітинг у цей же день у Берліні; блокування проїзду російських фур з товарами на кордоні Польщі та Білорусі в перші місяці війни. Значну роль у прискоренні надання допомоги урядом США відіграли демонстрації, організовані представниками української діаспори під будівлею російського посольства у Вашингтоні. Подібні акції на підтримку України й засудження російської агресії відбуваються в Буенос-Айресі та інших містах Аргентини завдяки активній позиції представників Українського культурного товариства «Просвіта» цієї країни. До підтримки українців також долучилися інші латиноамериканські країни – Бразилія, Чилі, Колумбія, Венесуела.

У зв'язку з тим, що великій кількості українців (переважно жінкам і дітям) довелося вимушено покинути свої домівки й шукати порятунку за межами своєї країни, діаспора доклала вагомих зусиль для організації гуманітарної допомоги своїм співвітчизникам. Так, на початок серпня 2022 року члени Асоціації українців у Країні Басків (Іспанія), за свідченням активістки Валентини Зайченко, відправили великий гуманітарний вантаж: «34 фури, 27 мінібусів, 14 легкових авто (їжа, одяг, медикаменти, засоби гігієни для дорослих і дітей, дитяча їжа тощо). На пожертвовані кошти закупили і відправили автомобіль, три швидкі допомоги, мобільну хірургічну, кровоспинні препарати, оптику, шоломи зі спеціальною оптикою, тепловізори тощо» [7]. Як бачимо з переліку наданих засобів, поряд із допомогою вимушеним мігрантам діаспорі вдавалося збирати частину необхідного ще й для фронту. Подібний благодійний захід був організований Американсько-українським фондом у Вашингтоні «Вашингтон з Україною». Зібрані кошти переказали на гуманітарну допомогу та медичні товари для України. Ще одним напрямом підтримки України стала організація благодійних концертів, під час яких вдається збирати значні кошти. Один із них – благодійний концерт 6 квітня 2022 року в приміщенні Українського дому у Вашингтоні за участю української співачки Злати Огневіч.

Переважно завдяки зусиллям представників української діаспори були відкриті пункти збору допомоги Україні практично в

кожній країні їхнього перебування, активізовано сприяння у прийнятті біженців, наданні їм інформаційної допомоги, юридичного захисту, належного прихистку для нормального життя на чужині. У зв'язку з великим потоком вимушених мігрантів з України до Республіки Польща важливим осередком їх підтримки стала громадська організація «Український дім» у Варшаві. Їїго співзасновниця Мирослава Корик створила Фонд «Наш вибір», який від початку широкомасштабної війни Росії проти України спрямував свою основну діяльність на допомогу українським біженцям. Характеризуючи діяльність даного фонду, його очільниця в розмові з журналісткою С. Мялик окреслила масштаби допомоги українцям, і зокрема зазначила: «Торік перед 24 лютого у нашому Фонді працювали трохи більше, ніж 10 людей. Ще 30 співпрацювали з нами. Зараз нас понад 150. І ми маємо кілька напрямків діяльності. Основний з них – це допомога біженцям. Ми також передавали в Україну тактичні аптечки, наплічники, намети для польових госпіталів, дефібрилятори. Зараз видаємо газету і ведемо інформаційний портал «Наш вибір». Бо доступ до перевіреної інформації, протидія фейкам та пропаганді є дуже важливими сьогодні. Ми також допомагаємо українцям та українкам знайти помешкання у Польщі. Понад 20 000 людей, які тікають від війни, отримали його з нашою допомогою безоплатно. У нас до усього є відділ праці. Він допомагає біженцям перекваліфікуватися. Ми пропонуємо їм курси IT-маркетингу чи просто маркетингу. Ми відкрили школу. У ній зараз навчаються 270 українських дітей за українською освітньою програмою» [8].

20-мільйонна українська діаспора з початком широкомасштабної війни активізувала справжній фронт проти агресора, який дотепер не припиняє свою роботу і включає: пікетування центрів світових столиць з вимогами надати Україні військову допомогу та покарати злочинців на чолі з В. Путіним; бойкотування російських телеканалів та використання інших способів спротиву російській пропаганді, подача правдивої інформації про війну в соціальних мережах; ініціювання застосування персональних санкцій проти російських високопосадовців та вимоги щодо заборони імпорту російських товарів; протистояння п'ятій колоні Кремля, насамперед у таких країнах, як Німеччина, Угорщина, Франція, де вона має досить сильні позиції.

Не стоять осторонь у питанні спротиву російській агресії науковці, які є вихідцями з України і до голосу яких прислухаються в усьому цивілізованому світі. Разом з ученими з Києва, Харкова, Львова, Одеси, Дніпра та інших наукових центрів України вчені-діаспоряни виступили 13 лютого 2023 року з відкритим листом, в якому закликали науковців світу позбавити Росію, як країну-агресора, країну-терориста, що послідовно намагається знищити міжнародне право і повернути в сучасний світ «право сильного», можливості надалі бути повноправним членом наукової міжнародної спільноти. У цьому листі вчені, зокрема, зазначили: «Ми закликаємо редакційні колеги наукових журналів, організаторів міжнародних конференцій і лідерів наукових організацій:

- не приймати до розгляду наукові публікації, афілійовані з РФ, у будь-які наукові журнали або збірники конференцій;

- припинити всі передплати наукових установ РФ на будь-яку наукову літературу;

- припинити доступ наукових установ РФ до міжнародної дослідницької інфраструктури, до наукового устаткування та наукових баз даних;

- заборонити продаж наукових приладів та витратних матеріалів до РФ;

- позбавити наукові організації РФ та пов'язаних із ними осіб доступу до будь-якого міжнародного фінансування наукових досліджень» [9]. До речі, ще на початку війни вчені Латвійської академії наук звернулися до російських колег із закликом «дати об'єктивну оцінку вторгненню в Україну армії Російської Федерації та зробити все можливе для недопущення кровопролиття цих збройних сил на території суверенної та незалежної держави» [10]. Як ми вже знаємо, цей заклик, як і інші подібні звернення, переважною більшістю російських науковців було проігноровано. Натомість значна їх частина активно підтримали агресивну політику своєї держави.

Отже, співпраця з українською діаспорою в умовах гострої фази російсько-української війни спрямована на зміцнення національної безпеки держави, захищеність життєво важливих інтересів українців, утвердження громадянського суспільства і державних інститутів; своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах суспільно-державного розвитку. Взаємодія з українською

діаспорою передбачає подальше активне залучення організацій, об'єднань, фондаций українців з метою налагодження системної співпраці громад діаспори з Україною на шляху її євроінтеграційного і північноатлантичного безпекового поступу та забезпечення гідної відсічі агресору.

1. Українська громада в країнах світу. Перелік громадських організацій закордонних українців, які співпрацюють із закордонними дипломатичними установами України. 29.10.2019. URL: <https://mfa.gov.ua/dvostoronnyespivrobitnictvo/zakordonni-ukrayinci/ukrayinska-gromada-v-krayinah-svitu>. 2. Таран Я. А. Українська діаспора Республіки Польща та її роль в демократичному розвитку сучасної України: автореф. дис. канд.. політ. наук. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 5, С. 3–4. 3. Ткачук А. Українська діаспора та війна: боротьба має тривати. 28 травня 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/05/28/7348901/>. 4. Отрошко Л. Закордонне українство країн Європи та Північної Америки у протистоянні збройній агресії Російської Федерації супроти України. *Українознавство*. 2022. № 4 (85). С. 243. 5. Роп Н. Є три потужні аргументи. Глава Світового Конгресу Українців — про те, як Україні переконати Європу прийняти її в ЄС, 7 червня 2022. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/yak-dopomagaye-ukrajinska-diaspora-rozprovidaye-pavlo-grod-novini-ukrajini-50248032.html>. 6. Литов Д. Канада – не Європа. Що варто знати українцям, які шукають прихисток у цій країні. 03.03.2023 р. URL: <https://texty.org.ua/articles/109102/kanada-ne-yevropa-shcho-var-to-znaty-ukrayintsjam-jaki-shukajut-tam-prykhystok/>. 7. Сіробаб Н. Наші за кордоном: як українська діаспора допомагає Батьківщині під час війни. 02 серпня 2022. URL: <https://kolo.news/category/suspilstvo/32319>. 8. Мялик С. Як українська діаспора у Польщі допомагає українським біженцям під час війни? Громадське радіо. 23 травня 2023. URL: <https://hromadske.radio/podcasts/my-ie-buly-y-budem-informatsiynny-maraton/yak-ukrainska-diaspora-u-polshchi-dopomahaie-ukrainskym-bizhentsiam-pid-chas-viynny>. 9. Відкритий лист науковців України та діаспори. 13 лютого 2023 р. <https://nrfu.org.ua/news/vidkrytyj-lyst-naukovcziv-ukrayiny-ta-diaspory/>. 10. Хроніка асинхронного інформаційного спротиву. *Суспільно-політичні процеси*. 2022. Випуск 19. С. 68.

References

1. Ukrainska hromada v krainakh svitu. Perelik hromadskykh orhanizatsii zakordonnykh ukraintsiv, yakii spivpratsiuiut iz zakordonnymy dyplomatychnymy ustanovamy Ukrainy. 29.10.2019. URL: <https://mfa.gov.ua/dvostoronnyespivrobitnictvo/zakordonni-ukrayinci/ukrayinska-gromada-v-krayinah-svitu> (data zvernennia: 14.05.2023). 2. Taran Ya. A. Ukrainska diaspora Respubliky Polshcha ta yii rol v demokratychnomu rozvytku suchasnoi Ukrainy: avtoref. dys. Kand. polit. nauk. Kyiv: Instytut derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho

NAN Ukrainy, 2018. S. 5. **3.** Tkachuk A. Ukrainska diaspora ta viina: borotba maie tryvaty. 28 travnia 2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/05/28/7348901/>. **4.** Otroshko L. Zakordonne ukrainstvo krain Yevropy ta Pivnichnoi Ameriky u protystoianni zbroinii ahresii Rosiiskoi Federatsii suproty Ukrainy. *Ukrainoznavstvo*. 2022. № 4 (85). S. 243. **5.** Rop N. Ye try potuzhni arhumenty. Hlava Svitovoho Kongresu Ukraintsv — pro te, yak Ukraini perekonaty Yevropu pryiniaty yii v YeS 7 chervnia 2022. URL: <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/yak-dopomagaye-ukrajinska-diaspora-rozpovidaye-pavlo-grod-novini-ukrajini-50248032.html>. **6.** Lytov D. Kanada – ne Yevropa. Shcho varto znaty ukraintsiam, yaki shukaiut prykhystok u tsii kraini. 03.03.2023 r. URL: <https://texty.org.ua/articles/109102/kanada-ne-ye-ropa-shcho-var-to-znaty-ukrayintsjam-jaki-shukajut-tam-prykhystok/>. **7.** Sirobab N. Nashi za kordonom: yak ukrainska diaspora dopomahaie Batkivshchyni pid chas viiny. 02 serpnia 2022. URL: <https://kolo.news/category/suspilstvo/32319>. **8.** Mialyk S. Yak ukrainska diaspora u Polshchi dopomahaie ukrainskym bizhentsiam pid chas viiny? Hromadske radio. 23 travnia 2023. URL: <https://hromadske.radio/podcasts/my-ie-buly-y-budem-informatsiynyy-maraton/yak-ukrainska-diaspora-u-polshchi-dopomahaie-ukrainskym-bizhentsiam-pid-chas-viyny>. **9.** Vidkryti lyst naukovtsiv Ukrainy ta diaspory. 13 liutoho 2023 r. <https://nrfu.org.ua/news/vidkrytyj-lyst-naukovciv-ukrayiny-ta-diaspory/>. **10.** Khronika asynkhronnoho informatsiinoho spryvyu. Suspilno-politychni protsesy. 2022. Vyp.19. S. 68.

Taran Yaroslav. The role and main activities of the Ukrainian diaspora in the conditions of the acute phase of the Russian-Ukrainian war

The role and main directions of activity of the Ukrainian diaspora in the conditions of the acute phase of the Russian-Ukrainian war are studied. The degree of involvement of non-governmental international organizations created on the initiative of representatives of the Ukrainian diaspora in supporting the Ukrainian state and overcoming the consequences of Russian armed expansion is clarified. Peculiarities of activity and ways of interaction of Ukrainians abroad with Ukraine in wartime conditions were revealed. The achievements of the Ukrainian diaspora aimed at protecting Ukraine from Russian armed aggression and strengthening the state's national security are systematized.

With the beginning of a large-scale war, the 20-million-strong Ukrainian diaspora activated a real front against the aggressor, which still does not stop its work and includes: picketing the centers of world capitals with demands to provide military aid to Ukraine and punish criminals led by V. Putin; boycotting Russian TV channels and using other methods of resistance to Russian propaganda, providing truthful information about the war in social networks; initiating the application of personal sanctions against Russian high-ranking officials and demands to ban the import of Russian goods; opposition to the Kremlin's fifth column, primarily in countries such as Germany, Hungary, and France, where it has quite strong positions.

Cooperation with the Ukrainian diaspora in the conditions of the acute phase of the Russian-Ukrainian war is aimed at strengthening the national security of the state, protecting the vital interests of Ukrainians, strengthening civil society and state institutions; timely detection, prevention and neutralization of real and potential threats to national interests in various spheres of social and state development. Interaction with the Ukrainian diaspora involves the further active involvement of organizations, associations, and foundations of Ukrainians with the aim of establishing systematic cooperation of diaspora communities with Ukraine on the path of its European integration and North Atlantic security progress and ensuring a worthy repulsion of the aggressor. Due to the impossibility of covering in one article the entire wide range of assistance of Ukrainians abroad to Ukraine during the war, there is every reason to believe that the systematization of various areas of activity of the diaspora for the benefit of their Motherland will continue to remain in the field of view of Ukrainian scientists.

Key words: Ukrainian diaspora, Russian-Ukrainian war, resistance to Russian aggression, forced migrants, national security, public organizations of the diaspora.

Зміст

Частина 1 **ЮРИДИЧНІ НАУКИ**

Розділ 1. Теорія держави і права

<i>Тимошенко В. І.</i> Криміногенні фактори протиправної поведінки	4
---	---

Розділ 2. Конституційне право

<i>Коновейчук Х. Б.</i> Конституційно-правова відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні	13
---	----

Розділ 3. Адміністративне право

<i>Короєд С. О.</i> Апеляційне оскарження рішення Вищого антикорупційного суду в адміністративній справі про застосування санкцій особами, які не брали в ній участі	24
---	----

<i>Паславська Н. Т.</i> Теоретико-філософські та історико-правові передумови формування адміністративного судочинства у Німеччині	36
---	----

<i>Бутенко А. О.</i> Адміністративна і дисциплінарна відповідальність в їх співвідношенні та деякі критерії розмежування	57
--	----

<i>Іманов К. Х.</i> Види шкоди, що заподіюється адміністративним правопорушенням.	67
--	----

Розділ 4. Цивільне, підприємницьке та господарське право

<i>Кройтор В. А.</i> Умови правової охорони нетипових об'єктів авторського права.	77
--	----

**Розділ 5. Кримінальне право,
кримінальний процес та криміналістика**

<i>Кривоускова К. Л.</i> Покарання за публічні заклики до вчинення кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України: аналіз судової практики	91
<i>Макаренко Н. К., Полях А. М.</i> Професійна злочинність в Україні в умовах війни	104

Розділ 6. Земельне, аграрне та екологічне право

<i>Кулинич П. Ф.</i> Правове регулювання використання безпілотних літальних апаратів у землеробстві України	114
<i>Коваленко Т. О., Заєць О. І.</i> Об'єкти Державного земельного кадастру України: сучасні правові новації та практика їх реалізації	130

**Частина 2
ПОЛІТИЧНІ НАУКИ**

Розділ 1. Політичні інститути та процеси

<i>Кукуруз О. В.</i> Стратегія реформування українського парламенту: моніторинг реалізації	148
<i>Стойко О. М.</i> Роль експертів та консультантів у прийнятті рішень і стратегічному плануванні	157
<i>Семенченко Ф. Г.</i> Технології прийняття і виконання політичних рішень	167
<i>Балан С. В.</i> Основні ознаки інформаційної держави	181
<i>Костенко В. О.</i> Міжнародні політико-правові інструменти міграційної політики як передумова політичної стабільності в демократичному суспільстві	191
<i>Качмарський Є. І.</i> Трансформації інституційного забезпечення регіональної політики в Україні	202
<i>Оснач О. М.</i> Імміграційна політика Королівства Данія: еволюція та особливості на сучасному етапі	216
<i>Стичинська А. Б.</i> Сценарні методи у політичному прогнозуванні: різновиди та особливості застосування	226

<i>Бичай Р. Р.</i> Концептуальне осмислення міграційної політики як складової системи національної безпеки держави.	233
<i>Мовчан У. В.</i> Використання методів моделювання у процесі стратегічного планування політико-правового розвитку держави.	248
<i>Олійник С. Ю.</i> Вплив пандемії на державну політику соціального забезпечення	256

Розділ 2. Етнополітологія та конфліктологія

<i>Кресіна І. О., Вітман К. М.</i> Імплементация Європейської хартії регіональних або міноритарних мов в Україні: історія і сучасний стан.	269
<i>Лесик-Шкутнік Ю. І.</i> Особливості соціального захисту українців, які отримали тимчасовий прихисток у Польщі.	286
<i>Таран Я. А.</i> Роль і основні напрями діяльності української діаспори в умовах гострої фази російсько-української війни	296

Contents

Part 1 **LEGAL SCIENCES**

Section 1. Theory of State and Law

<i>Tymoshenko V.</i> Criminogenic factors of illegal behavior	4
--	---

Section 2. Constitutional law

<i>Konoveychuk H.</i> Constitutional and legal responsibility of bodies and officials of local self-government in Ukraine	13
---	----

Section 3. Administrative Law

<i>Koroied S.</i> Appeal against the decision of the High Anti-Corruption Court in the administrative case on the application of sanctions by persons who did not participate in it.	24
<i>Paslavska N.</i> Theoretical-philosophical and historical-legal prerequisites of the formation of the administrative judiciary in Germany	36
<i>Butenko A.</i> Administrative and disciplinary responsibility in their relations and some criteria for demarcation	57
<i>Imanov K.</i> Types of damage caused by an administrative's offence	67

Section 4. Civil, Business and Commercial Law

<i>Kroitor V.</i> Terms of atypical copyright objects' legal protection.	77
---	----

**Section 5. Criminal Law, Criminal Process
and Criminal Science**

<i>Kryvopuskova K.</i> Punishment for public calls to commit criminal offences against the foundations of national security of Ukraine: analysis of court practice	91
<i>Makarenko N., Polyakh A.</i> Professional crime in Ukraine in the conditions of war	104

**Section 6. Land, Agricultural
and Environmental Law**

<i>Kulynych P.</i> Legal regulation of the use of unmanned aerial vehicles in the agriculture of Ukraine	114
<i>Kovalenko T., Zaiets O.</i> Objects of the State Land Cadastre of Ukraine: modern legal innovations and the practice of their implementation	130

Part 2

POLITICAL SCIENCES

Section 1. Political Institutions and Processes

<i>Kukuruz O.</i> Strategy for the reform of the Ukrainian Parliament: implementation monitoring	148
<i>Stoiko O.</i> The role of experts and consultants in decision-making and strategic planning	157
<i>Semenchenko F.</i> Technologies of acceptance and implementation political decisions	167
<i>Balan S.</i> Main features of the informational state	181
<i>Kostenko V.</i> International legal basis of migration policy as a prerequisite for political stability in a democratic society	191
<i>Kachmarskyi Ye.</i> Transformations of institutional support for regional policy in Ukraine	202
<i>Osnach O.</i> Immigration policy of the Kingdom of Denmark: evolution and features at the present stage	216
<i>Stychynska A.</i> Scenario methods in political forecasting: varieties and features of application	226
<i>Bychai R.</i> Theoretical perspectives on migration policy as an integrated component of the state national security system	233

<i>Movchan U.</i> Use of modeling methods in the process of strategic planning of political and legal development of the state	248
<i>Oliiynk S.</i> The impact of the pandemic on the state social security policy	256

Section 2. Ethnopolitics an Conflictology

<i>Kresina I., Vitman K.</i> Implementation of the European Charter of Regional or Minority Languages in Ukraine: history and current state.	269
<i>Lesyk-Szcutnik Yu.</i> Features of social protection of Ukrainians, who received temporary shelter in Poland	286
<i>Taran Ya.</i> The role and main activities of the Ukrainian diaspora in the conditions of the acute phase of the Russian-Ukrainian war	296

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 93

Науковий редактор *І. О. Кресіна*
Художнє оформлення *В. С. Жиборовського*

Підп. до друку 18.05.2023. Формат 60 x 84 ^{1/16}.
Ум. друк. арк. 18,25. 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