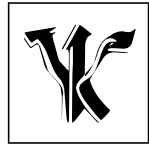


МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

**ЕКСПЕРТ:  
ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК  
І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**EXPERT: PARADIGM OF LAW  
AND PUBLIC ADMINISTRATION**

*№ 2 (26), 2023*



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2023

Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління  
Видається з 2018 року  
Періодичність: 6 разів на рік  
Друкується за рішенням Вченої ради Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 7 від 05.07.2023)  
Видання є таким, що реферується в міжнародних та вітчизняних наукометричних базах: Index Copernicus, ResearchBib, Turkish Education Index, Polish Scholarly Bibliography, Google Scholar, “Україніка наукова”, ESJI .  
Відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643 (Додаток 4) журнал включено до Переліку наукових фахових видань України у категорії «Б».  
Спеціальності: 081 – Право, 281 – Публічне управління та адміністрування, 293 – Міжнародне право.  
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl. Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення (зі збереженням авторського стилю та головних висновків). Редакція не завжди поділяє думки авторів та не несе відповідальність за надану ними інформацію.  
Матеріали подано в авторській редакції.  
Передрук – тільки з дозволу редакції.  
Адреса редакційної колегії:  
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”  
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039  
Офіційний сайт видання:  
[www.journals.maup.com.ua/index.php/expert](http://www.journals.maup.com.ua/index.php/expert)

Expert: paradigm of law and public administration  
Published from 2018  
Pereodisity: 6 times a year  
Published by the decision of Academic council of Interregional Academy of Personnel Management (Protocol № 7 from July 5, 2023)  
Collection is included to the international and domestic scientometrics databases Index Copernicus International, ResearchBib, Turkish Education Index, Polish Scholarly Bibliography, Google Scholar, “Україніка наукова”, ESJI .  
According to the Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine (Annex 4), the journal is included in the List of scientific professional publications of Ukraine, which have been assigned the category «B».  
Subject Areas: 081 – Law, 281 – Public management and administration, 293 – International law.  
The articles were checked for plagiarism using the software StrikePlagiarism.com developed by the Polish company Plagiat.pl.  
The authors are responsible for the content, accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors reserves the right for a little change and reduction (with preservation of the author’s style and main conclusions). Editors can not share the world views of the authors and are not responsible for the information provided.  
Materials filed in the author’s edition.  
Reprinting – with the editorial’s permission strictly.  
Address of the editorial board:  
Interregional Academy of Personnel Management  
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039  
Official site:  
[www.journals.maup.com.ua/index.php/expert](http://www.journals.maup.com.ua/index.php/expert)

**Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління** : збірник. № 2 (26), 2023. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2023. 68 с.

## Головний редактор

**Щокін Ростислав Георгійович**, доктор юридичних наук, професор, Президент Міжрегіональної Академії управління персоналом

## Заступник головного редактора

**Кислий Анатолій Михайлович**, заслужений юрист України, доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого, Міжрегіональна Академія управління персоналом.

**1. Акімова Людмила Миколаївна**, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри фінансів та економічної безпеки Національного університету водного господарства та природокористування.

**2. Барабаш Юрій Григорович**, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

**3. Батанов Олександр Васильович**, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

**4. Берназюк Ян Олександрович**, доктор юридичних наук (конституційне право; муніципальне право), професор кафедри конституційного та міжнародного права, Заслужений юрист України, професор кафедри Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського.

**5. Валюх Андрій Миколайович**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**6. Вечорек Лешик**, доктор хабілітований, доцент, завідувач кафедри кримінального права, кримінології та криміналістики Факультету юридичних і суспільних наук Університету ім. Яна Кохановського в м. Кельц (Польща).

**7. Воротін Валерій Євгенович**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач відділу комплексних проблем державотворення Інституту законодавства Верховної Ради України.

**8. Гурковський Володимир Ігорович**, доктор наук з державного управління, старший дослідник, Перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління».

**9. Кайдашев Роман Петрович**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ «Міжрегіональна Академія управління персоналом».

**10. Кіслов Денис Васильович**, доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**11. Коваленко Валентин Васильович**, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник сектору авторського права та суміжних прав лабораторії авторського права та інформаційних технологій Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України.

**12. Козаченко Олександр Іванович**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**13. Кравчук Володимир Миколайович**, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Волинського національного університету імені Лесі Українки.

**14. Кринична Ірина Петрівна**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічно-гоуправління та адміністрування Навчально-наукового інституту захисту інформації Державного університету телекомунікацій.

**15. Міхальський Томаш**, доктор наук, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету, Гданськ, Польща.

**16. Могренко Тимофій Валентинович**, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор філософських наук, професор, Академік Національної академії педагогічних наук України.

**17. Нестерович Володимир Федорович**, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка.

**18. Нестор Наталія Володимирівна**, доктор юридичних наук, заступник директора з наукової роботи Київського науково-дослідного інституту судових експертиз, Заслужений юрист України.

**19. Ніколас Шмітт**, кандидат наук, старший науковий співробітник Інституту федералізму Університету Фрібургу (Швейцарія).

**20. Новак-Калаяєва Лариса Миколаївна**, доктор наук з державного управління, професор.

**21. Орлова Наталія Сергіївна**, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету.

**22. Рябцев Геннадій Леонідович**, доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, професор Києво-Могилянської школи врядування, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень, директор спеціальних проєктів Науково-технічного центру «Псіхея», член Експертної ради Міністерства енергетики України, член Комітету з питань розвитку економічної конкуренції Торгово-промислової палати України, експерт Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

**23. Скрипнюк Олександр Васильович**, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України.

**24. Сопліко Ірина Миколаївна**, доктор юридичних наук, професор, Відмінник освіти України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Національного Авіаційного Університету.

**25. Стрельбицька Лілія Миколаївна**, доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Національної академії Служби безпеки України.

**26. Стрельбицький Микола Павлович**, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри національної безпеки Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого ПрАТ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”.

**27. Сурай Інна Геннадіївна**, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор, професор кафедри публічної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

**28. Тимошик Лілія Павлівна**, кандидат економічних наук, учений секретар Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, судовий експерт, оцінювач.

**29. Титко Анна Василівна**, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Національної академії внутрішніх справ.

**30. Хаджирадева Світлана Костянтинівна**, доктор наук з державного управління, професор, заступник директора Української школи урядування – керівник Центру оцінювання кандидатів на зайняття посади державної служби.

**31. Яблонська-Бонса Йоланта**, професор, доктор юридичних наук, керівник кафедри теорії, філософії та історії

права Академії Леона Козьмінського в Варшаві, Головний редактор часопису «Критика права» (Польща).

**32. Якимчук Аліна Юріївна**, доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**33. Янчук Артем Олександрович**, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, радник Першого заступника Голови Верховної Ради України.

**34. Яровой Тихон Сергійович**, доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**35. Яскренія Єжи**, професор, доктор хабілітований (Dr Hab), декан Факультету юридичних і суспільних наук Університету ім. Яна Кохановського в м. Кельце, завідувач кафедри конституційного, європейського і міжнародного публічного права, Віце-президент Правління Польського Товариства конституційного права, Спікер Товариства Польських парламентаріїв, член Правління Європейського Товариства колишніх парламентаріїв Ради Європи (FP-AP) в Парижі (Польща).

### Chief Editor

**Shchokin Rostyslav Heorhiiovych**, Doctor of Law, Professor, President of the Interregional Academy of Personnel Management

### Deputy Editor

**Kyslyi Anatolii Mykhailovych**, Honored Lawyer of Ukraine, Doctor of Law, Professor, Director of Educational and Scientific Institute of Law. Prince Vladimir the Great, Interregional Academy of Personnel Management.

**1. Akimova Lyudmyla Mykolayivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Professor of the Department of Finance and Economic Security of the National University of Water Management and Nature Management.

**2. Barabash Yuriy Hryhorovych**, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vice-Rector for Academic Affairs of the National Law University named after Yaroslav the Wise.

**3. Batanov Oleksandr Vasyliovych**, Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Department of Constitutional Law and Local Self-Government of the Institute of State and Law named after VM Koretsky NAS of Ukraine.

**4. Bernazyuk Jan Oleksandrovyh**, Doctor of Law (constitutional law; municipal law), Professor of the Department of Constitutional and International Law, Honored Lawyer of Ukraine, Professor of the Department of Tavriya National University. VI Vernadsky.

**5. Gurkovsky Volodymyr Ihorovych**, Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, First Deputy Director of the Center for Public Administration Problems.

**6. Jablonska-Bonsa Jolanta**, Professor, Doctor of Law, Head of the Department of Theory, Philosophy and History of Law of the Leon Kozminski Academy in Warsaw, Editor-in-Chief of the journal Critique of Law (Poland).

**7. Kaidashev Roman Petrovich**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great PJSC «Interregional Academy of Personnel Management».

**8. Khadzhiradeva Svitlana Kostiantynivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Deputy Director of the Ukrainian School of Government - Head of the Center for Evaluation of Candidates for Civil Service Positions. ORCID, Google Academy.

**9. Kislov Denys Vasyliovych**, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Academician of the Ukrainian Academy of Sciences, Academician of the National Academy of Sciences of Higher Education of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**10. Kovalenko Valentyn Vasyliovych**, Doctor of Law, Professor, Leading Researcher of the Copyright and Related Rights Sector of the Laboratory of Copyright and Information Technologies of the Research Center for Forensic Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine.

**11. Kozachenko Oleksandr Ivanovych**, Candidate of Law, Senior Researcher, Professor of the Department of Security Management, Law Enforcement and Anti-Corruption Activities of the Interregional Academy of Personnel Management.

**12. Kravchuk Volodymyr Mykolayovych**, Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and International Law of Volyn National University named after Lesya Ukrainka.

**13. Krynychna Iryna Petrivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of the Educa-

tional and Scientific Institute of Information Protection of the State University of Telecommunications.

**14. Motrenko Tymofii Valentinovich**, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of Philosophy, Professor, Academician of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

**15. Nesterovych Volodymyr Fedorovych**, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko.

**16. Nestor Natalia Vladimirovna**, Doctor of Law, Deputy Director for Research at the Kyiv Research Institute Institute of Forensic Science, Honored Lawyer of Ukraine, ORCID, Google Academy.

**17. Nicholas Schmitt**, PhD, senior researcher at the Institute of Federalism, University of Friborg (Switzerland).

**18. Novak-Kalyaeva Larysa Mykolayivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor.

**19. Orlova Natalia Sergeevna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of Public Administration and Administration of Kyiv National University of Trade and Economics.

**20. Ryabtsev Hennadiy Leonidovych**, Doctor of Science in Public Administration, Candidate of Technical Sciences, Professor, Professor of Kyiv-Mohyla School of Government, Chief Researcher of the National Institute for Strategic Studies, Director of Special Projects of the Psyche Scientific and Technical Center, Member of the Expert Council of the Ministry of Energy of Ukraine, member of the Committee on Economic Competition Development of the Chamber of Commerce and Industry of Ukraine, expert of the National Agency for Quality Assurance in Higher Education.

**21. Skrypniuk Oleksandr Vasyliovych**, Doctor of Law, Professor, Academician of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, Deputy Director of the Institute of State and Law. V.M. Koretsky NAS of Ukraine.

**22. Sopilko Iryna Mykolayivna**, Doctor of Law, Professor, Excellence in Education of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine, Dean of the Faculty of Law of the National Aviation University.

**23. Strelbytska Lilia Mykolayivna**, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Head of the Department of Civil Law Disciplines of the National Academy of Security Service of Ukraine.

**24. Strelbytsky Mykola Pavlovych**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of National Security of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great PJSC «Interregional Academy of Personnel Management».

**25. Surai Inna Gennadiyivna**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv.

**26. Titko Anna Vasylivna**, Candidate of Law, Leading Researcher of the National Academy of Internal Affairs.

**27. Tomasz Michałski**, Doctor of Science, Associate Professor of the Department of Geography of Regional Development, University of Gdańsk, Gdańsk, Poland.

**28. Tymoschyk Lilia Pavlivna**, Candidate of Economic Sciences, Scientific Secretary of the Research Center for Forensic Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, forensic expert, appraiser.

**29. Valyukh Andriy Mykolayovych**, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration of Documentation and Information Activity of the National University of Water Management and Nature Management.

**30. Vechorek Leshyk**, habilitated doctor, associate professor, head of the Department of Criminal Law, Criminology and Criminology, Faculty of Law and Social Sciences, University Jan Kochanowski in Kielce (Poland).

**31. Vorotin Valeriy Yevhenovych**, Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Complex Problems of State-Building of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine.

**32. Yakymchuk Alina Yuriyivna**, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Public Administration, Documentation and Information Activity of the National University of Water Management and Nature Management.

**33. Yanchuk Artem Oleksandrovych**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Adviser to the First Deputy Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine.

**34. Yarovoy Tikhon Sergeevich**, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**35. Yaskrenia Jerzy**, Professor, Doctor Habilitated (Dr Hab), Dean of the Faculty of Law and Social Sciences, University Jan Kochanowski in Kielce, Head of the Department of Constitutional, European and International Public Law, Vice-President of the Board of the Polish Society of Constitutional Law, Speaker of the Society of Polish Parliamentarians, Member of the Board of the European Society of Former Parliamentarians (FP-AP) in Paris (Poland).

## ЗМІСТ

### **Андрейцев В. В.**

Нормативно-правові засади технічного регулювання господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки в економічній сфері: господарсько-правові аспекти.....8

### **Денега В. Б., Петровський П. М.**

Оптимізація компетенції органів місцевого самоврядування: ризики децентралізації.....18

### **Коломієць Є. В.**

Особливості впровадження е-урядування в діяльності органів виконавчої влади в період дії правового режиму воєнного стану.....25

### **Лисенко С. О.**

Розробка адміністративно-правових засад підготовки опитування із використанням поліграфа.....32

### **Папакіна Г. С.**

Ідентифікація об'єктів нерухомого майна в умовах воєнного та післявоєнного станів.....37

### **Пархоменко С. А.**

Забезпечення Президентом України своєчасності заходів з воєнної безпеки в умовах повномасштабної збройної агресії РФ проти України (теоретико-правовий аспект).....42

### **Тупіков В.**

Етнонаціональні процеси сучасності у вимірі потенційних загроз для державності України.....53

### **Шевчук Р. В.**

До проблеми реформування системи охорони здоров'я в Україні.....61

**Андрейцев Владислав Володимирович,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін та міжнародного права Навчально-наукового інституту держави і права імені князя Володимира Великого, Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фроментівська, 2, Київ, Україна, 03039, [andreitsev.v@gmail.com](mailto:andreitsev.v@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0001-6189-4405>

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ОБ'ЄКТАМИ ПІДВИЩЕНОЇ НЕБЕЗПЕКИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ: ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**Анотація.** Зміни внесені до статті 12 Господарського кодексу України (далі – ГК України) щодо запровадження технічного регулювання як засобу державного технічного регулювання і забезпечення безпечності об'єктів підвищеної небезпеки, обумовлюють їх характеристику та зміст виконання суттєвих і додаткових вимог техногенно-технологічного забезпечення зазначених об'єктів, що пов'язано із їх безпекою визначеною у процесі стандартизації у такому регулюванні.

Питання технічного регулювання є доволі дискусійним в теорії господарського права, що потребує додаткової наукової дискусії вчених щодо юридичної інтерпретації, тобто регулювання як різновиду нормативно-правового регулювання і джерел господарського права.

Певною мірою це стосується і визначення конкретних процедур реалізації вимог процесу технічного регулювання об'єктів підвищеної небезпеки з урахуванням особливостей правового регулювання зазначених аспектів у законодавстві Європейського Союзу та його спеціально прийнятих директив.

Стаття є актуальною відповідно до реалій використання об'єктів підвищеної небезпеки з точки зору господарювання та гарантування їх безпеки в сучасних умовах соціально-економічного сталого розвитку.

**Ключові слова:** об'єкти підвищеної небезпеки, господарська діяльність, технічне регулювання.

**Andreitsev Vladyslav Volodymyrovych,**

Candidate of Law, Associate Professor at the Department of Civil Law and International Law of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Vladimir the Great, Interregional Academy of Personnel Management, 2 Frometivska str., Kyiv, Ukraine, 03039, [andreitsev.v@gmail.com](mailto:andreitsev.v@gmail.com); <https://orcid.org/0000-0001-6189-4405>

## **REGULATORY AND LEGAL BASIS OF TECHNICAL REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITY RELATED WITH EXTREMELY DANGEROUS OBJECTS IN THE ECONOMIC SPHERE: ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS**

**Abstract.** Amendments made to Article 12 of the Economic Code of Ukraine regarding the introduction of technical regulation as a means of state technical regulation and ensuring the safety of extremely dangerous objects, determine their characteristics and the content of the fulfillment of essential and additional requirements for technogenic and technological providing of the specified objects, which is related to their safety determined in the process of standardization in such regulation.

The issue of technical regulation is quite debatable in the theory of economic law, which requires additional scientific discussion by scientists regarding legal interpretation, i.e. regulation as a type of legal regulation and sources of economic law.

To some extent, this also applies to the definition of specific procedures for implementing the requirements of the technical regulation process of technical regulation of extremely dangerous objects, taking into account the peculiarities of the legal regulation of the specified aspects in the legislation of the European Union and its specially adopted directives.

The article is relevant in accordance with the realities of using of extremely dangerous objects from the point of view of management and guaranteeing their safety in modern conditions of socio-economic sustainable development.

**Key words:** objects of increased danger, economic activity, technical regulation.



Відповідно до статті 12 Господарського кодексу України (далі – ГК України) держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економіко-соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності.

Серед основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання ГК України передбачив у внесених змінах, зокрема, технічне регулювання та інші засоби державно-правового впливу на суб'єктів господарювання.

В господарсько-правовій літературі засоби державного регулювання розглядаються з різних позицій аналізу змісту частини другої статті 12 ГК України.

Акад. В.К. Мамутов розглядав технічне регулювання у сфері господарювання, як частину правового регулювання та одну із форм участі держави у сфері господарювання [1, 207].

Ю.С. Атаманова аналізувала вищезазначені засоби в якості засобів економічного характеру [2, 155].

О.П. Подцерковний, досліджуючи свого часу грошові зобов'язання господарського призначення, акцентує увагу на пряме та непряме економічне та інше стимулювання методами державного впливу на зазначену сферу господарських відносин [3, 67-68].

Д.В. Задихайло зазначає, що доктринально в господарському праві засоби державного регулювання поділяють на прямі та непрямі, при цьому непряме державне регулювання господарської діяльності здійснюється за допомогою економічних методів, а пряме відповідно шляхом реєстрації суб'єктів господарювання, ліцензування, розроблення стандартів, контролю за їх дотриманням тощо [4, 59-60].

В доповнення висловленого Д.В. Задихайло відзначає, що системі технічного регулювання України на ринку, бракує ризик орієнтованого підходу і до запровадження технічних регламентів, оцінки відповідності окремих видів продукції, які становлять ризик для життя і здоров'я людини та навколишнього середовища, здійснюється шляхом її сертифікації у системі сертифікації УкрСЕПРО [4, 71], що підсилює актуальність цієї проблематики.

В.С. Щербина умовно поділив всі засоби державного регулювання господарської діяльності на три групи: економіко-правові, організаційно-правові та юридичні (правові) засоби [5, 492-493].

З урахуванням внесених змін до ГК України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про

технічні регламенти та оцінку відповідності» № 124-VIII від 15 січня 2015 року (зі змінами) [6] введена категорія «технічного регулювання у сферу господарювання», розроблення та прийняття системи технічних регламентів, стандартів, кодексів усталеної практики та технічних умов сьогодні наявні юридичні підстави виділення окремої групи нормативно-технічних засобів державного регулювання господарської діяльності, особливо пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, спрямованих на забезпечення безпечності зазначеної діяльності, експлуатації їх компонентів, зокрема машин, механізмів, обладнання, устаткування тощо в контексті адаптації господарського законодавства до вимог законодавства ЄС.

Скажімо, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» № 2059-VIII від 23 травня 2017 року виділяє дві групи об'єктів підвищеної небезпеки [7].

До першої групи віднесено, зокрема діяльність щодо видобування нафти та природного газу на континентальному шельфі, кар'єри для видобування корисних копалин відкритим способом, їх перероблення чи збагачення на місці на площі понад 25 Га, або видобування на площі понад 150 Га, трубопроводи для транспортування газу, нафти діаметром понад 800 мм і довжиною понад 40 км.

Друга категорія видів таких об'єктів включає установки, обладнання для видобування корисних копалин (крім місцевого значення, їх перероблення, збагачення).

В науково-практичному коментарі до частини першої статті 15 ГК України П.Г. Поманджук вказує, що технічне регулювання є одним із засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання [8, 39-41].

Тому, нормативно-правові основи технічного регулювання господарської діяльності, пов'язаної із об'єктами підвищеної небезпеки складають переважно технічні регламенти, а також стандарти, кодекси усталеної практики та технічні умови, аналіз яких проводиться відповідно до змін, внесених в редакції Закону України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 року № 1315-VII [9].

З огляду на викладене, доцільна аналітична характеристика кожного із засобів нормативно-технічного регулювання господарської діяльності як різновиду впливу державно-техногенного правового регулювання щодо використання технічних об'єктів і систем підвищеної небезпеки з орієнтацією на забезпечення їх безпеки для здоров'я і життя людей, навколиш-

нього природного середовища, як пріоритетної конституційно-правової вимоги соціально-економічного сталого розвитку України.

Зазначені документи, виходячи із аналізу цієї статті спрямовані на технічне регулювання у сфері господарювання, що слідує із буквального розуміння цієї назви «Технічне регулювання у сфері господарювання».

Технічне регулювання у сфері господарювання є різновидом державного регулювання господарської діяльності, яке запроваджено в редакції Закону України від 1 грудня 2005 року, яка передбачила застосування у сфері господарювання зазначених вище засобів.

В юридичній літературі, в той же час окремі автори зазначають, зокрема, що введення у законодавство України терміну «технічне регулювання» не відповідає дев'ятому принципу (дотримання міжнародних та регіональних правил і процедур стандартизації), що спричиняє неточне та не зрозуміле для іноземних партнерів сприйняття цього словосполучення, тим більше, що його прямий переклад також унеможливується [10, 136].

В цьому зв'язку висвітлене вище положення дещо не узгоджується з висновком відомого англійського професора У. Батлера про те, що з усіх кодексів, прийнятих у країнах СНД з початку переходу до ринкової економіки, Господарський кодекс України є найбільш визначальною інноваційною частиною законодавства [11, 17].

Українська енциклопедична юридична література не містить визначення терміну «технічне регулювання», втім в деталях описує значення техніко-юридичних норм, як формально визначених правил взаємодії людей з об'єктами природи, засобами виробництва і транспорту, знаряддями праці та предметами особистого користування, які встановлюються та санкціонуються державами, відповідними господарюючими структурами та іншими суб'єктами для забезпечення належних умов життєдіяльності людей, охорони їхнього здоров'я, праці та природного середовища, якості і безпеки техніки, технології тощо та включають технічні, технологічні, будівельні, протипожежні, санітарно-гігієнічні, агрономічні, зоотехнічні, гідротехнічні, екологічні та інші приписи, які дістали позитивну соціальну оцінку і закріплені у відповідних нормативно-технічних документах [12, 884].

Цілком логічно, що Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» № 124-VIII від 15 січня 2015 року (зі змінами) [6] визначає словосполучення «технічне регу-

лювання» як правове регулювання відносин у сфері визначення та виконання обов'язкових вимог до характеристик продукції або пов'язаних з нею процесів та методів виробництва, а також перевірки їх додержання шляхом оцінки відповідності та/або державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції та інших видів державного нагляду (контролю).

Відповідно, визначається технічний регламент, як нормативно-правовий акт, в якому містяться характеристики продукції, або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим, що може також включати або виключно стосуватися вимоги до термінології, позначень, пакування, маркування та етикетування в тій мірі, в якій вони застосовуються до продукції, процесу або методу виробництва.

Метою прийняття технічних регламентів є гарантований захист життя та здоров'я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки та запобігання підприємницькій практиці, що вводить споживача (користувача) в оману.

Технічні регламенти розробляються, приймаються та застосовуються на основі принципів, установлених Угодою Світової організації торгівлі «Про технічні бар'єри у торгівлі», що є додатком до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 року [13].

Технічні регламенти розробляються на підставі:

а) міжнародних стандартів, прийнятих або тих, що перебувають на завершальній стадії розроблення, чи їх відповідних частин, за винятком якщо міжнародні стандарти чи їх відповідні частини є неадекватними або не відповідають засобам для досягнення визначених цілей прийняття, зокрема внаслідок суттєвих кліматичних чи географічних чинників або технологічних ускладнень;

б) регіональних стандартів, національних стандартів України чи інших держав, актів законодавства Європейського Союзу, інших економічних об'єднань або інших держав чи відповідних частин таких стандартів і актів законодавства.

Технічні стандарти затверджується законами, актами Кабінету Міністрів України та центральним органом виконавчої влади.

Технічні регламенти спрямовані на:

а) визначення видів продукції або пов'язаних з нею процесів чи методів виробництва, на

які поширюється дія технічних регламентів, та в разі потреби визначення видів продукції або пов'язаних з нею процесів чи методів виробництва, на які не поширюється дія цих технічних регламентів;

б) технічні вимоги, яким повинна відповідати продукція, що вводиться в обіг, реалізується на ринку або вводиться в експлуатацію, а у випадках, визначених частиною другою статті 11 цього Закону – перебуває в експлуатації. Зазначені технічні вимоги можуть бути визначені як суттєві вимоги, що передбачають рівень захисту суспільних інтересів та формулюються з точки зору результатів, яких необхідно досягти;

в) права та обов'язки суб'єктів господарювання, інших осіб щодо введення продукції в обіг, надання її на ринок або введення її в експлуатацію, а у випадках, визначених частиною другою статті 11 цього Закону – її експлуатації;

г) вимоги щодо надання супровідної інформації про продукцію для споживачів (користувачів), зокрема маркування, інструкцій з користування;

д) спеціальні вимоги щодо здійснення державного ринкового нагляду стосовно продукції.

Крім того, технічні регламенти, які передбачають проведення процедури оцінки відповідності мають містити:

а) процедури оцінки відповідності, які повинні або можуть застосовуватися для оцінки відповідності продукції технічним вимогам, визначеним у технічних регламентах, а в разі якщо такі процедури затверджені іншими нормативно-правовими актами – посилання на них;

б) спеціальні вимоги до призначених органів, їх обов'язки (у разі якщо технічними регламентами передбачене застосування процедур оцінки відповідності із залученням призначених органів);

в) вимоги щодо складання, зберігання та надання органам державного ринкового нагляду декларації про відповідність та технічної документації;

г) правила та умови нанесення знака відповідності технічним регламентам.

Узагальнення нормотворчої практики розроблення, погодження та введення в дію технічних регламентів, дозволяє виділити їх різновиди за сферою правозастосування щодо:

а) безпеки окремих об'єктів підвищеної небезпеки (машин) [14];

б) об'єктів що експлуатується в небезпечних середовищах [15];

в) Технічні регламенти щодо обмеження використання небезпечних речовин в окремих

об'єктах підвищеної небезпеки, їх частинах, або агрегатах [16];

г) вимог до екодизайну окремого обладнання та приладів, конструкцій [17];

д) визначення вимоги безпеки окремих небезпечних матеріалів [18];

е) різних сфер господарювання та утворення небезпечних відходів [18];

ж) екологічного маркування [19].

Особливістю зазначених та інших технічних регламентів як документів нормативно-технічного регулювання об'єктів підвищеної небезпеки, їх складових частин та компонентів з точки зору технічного забезпечення їх функціонування, відвернення негативного впливу на життя і здоров'я людей, довкілля, інших цінностей, що є додатковою гарантією їх безпечності.

Аналіз зазначених нормативно-технічних актів дає підстави вести мову про загальні питання їх безпечності та особливості з урахуванням технічних характеристик окремих об'єктів підвищеної небезпеки та використовуваних в них небезпечних властивостей шкідливих речовин (сумішей), що можуть викликати негативні економічні, соціальні, екологічні та технічні наслідки.

Як правило, вимоги щодо безпечності містяться в окремому розділі «Суттєві вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я, яким повинні відповідати небезпечні об'єкти», або в розділі, чи в додатках до відповідного регламенту під більш лаконічної назви «Суттєві вимоги щодо безпечності», «Суттєві вимоги» тощо.

«Суттєві вимоги» передбачають зобов'язання відповідного суб'єкта – виробника, уповноваженого представника тощо щодо забезпечення проведення оцінки ризиків з метою визначення суттєвих вимог щодо безпеки та охорони здоров'я, які застосовуються до цих об'єктів та врахування результатів оцінки цих ризиків.

Окремі технічні регламенти передбачають загальні та додаткові суттєві вимоги щодо безпеки, які є обов'язковими [14], для осіб, які обслуговують їх окремі властивості небезпечного характеру.

При цьому застосовуються такі принципи інтегрування безпеки:

– об'єднання професіоналізму щодо розроблення об'єктів підвищеної небезпеки та їх використання за призначенням без ризиків для людей, стану безпечності довкілля;

– максимальна спрямованість зниження ризиків, об'єктів підвищеної небезпеки, інформування користувачів про залишкові ризики, зазначення доцільності засобів індивідуального захисту;

– прогнозування застосування об'єктів підвищеної небезпеки за призначенням в нестандартних ситуаціях;

– запобігання можливості їх неналежного використання, що зумовлює виникнення ризику;

– надійна комплектація об'єктів підвищеної безпеки необхідним спеціалізованим обладнанням, інструментами для безпечного налагодження, технічного обслуговування та експлуатації;

– застосування матеріалів для створення об'єктів підвищеної небезпеки та відповідних виробів, які не повинні становити загрози виникнення небезпеки для здоров'я людини, довкілля, інших цінностей;

– забезпечення належного освітлення щодо профілактики обслуговування об'єктів підвищеної небезпеки, проведення їх перевірки і налагодження та зберігання, ефективного використання;

– виключення будь-якої можливості прояву небезпеки, внаслідок втрати стійкості їх агрегатів та складових частин;

– зниження до мінімального рівня виникнення будь-яких стресів операторів та ризиків щодо функціональної діяльності, унеможливлення створення небезпечного середовища, створення умов та засобів безперешкодного їх виведення з експлуатації в надзвичайних ситуаціях та безпечного управління цими об'єктами.

Значна частина загальних суттєвих вимог стосується виконання попереджувальних заходів щодо захисту об'єктів підвищеної небезпеки, зокрема механізмів, обладнання, машин від механічних небезпек під час експлуатації, обслуговування тощо, включаючи ризики від інших можливих небезпек (електричної енергії, шуму, вібрації, випромінювання природних електричних розрядів та ін.).

Вказаним Технічним регламентом передбачені також додаткові суттєві вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я, які повинні бути виконані під час розроблення та вироблення певних типів об'єктів підвищеної небезпеки (машин); щодо запобігання специфічним небезпекам, пов'язаним з їх динамікою пересування, під час виконання піднімальних робіт, передбачених для проведення підземних робіт, піднімання, спускання людей тощо.

Виконання цих вимог дозволяє створювати надійні та ефективні системи, що забезпечують безпеку їх користування, виробництва, експлуатації та використання за призначенням на відповідно встановлений термін.

Певний науково-практичний інтерес має Технічний регламент обладнання, що працює під тиском, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 року № 27 [14], розроблений з метою імплементації положень Директиви 2014/68 ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС від 15 травня 2014 року «Про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно надання на ринку обладнання, що працює під тиском».

Зокрема, вказаний Технічний регламент передбачає суттєві вимоги щодо безпечності об'єктів підвищеної небезпеки: щодо зобов'язань забезпечення безпечності для такого обладнання, які застосовуються для агрегатів у разі існування такої загрози.

Ці вимоги є обов'язковими і застосовуються у разі, якщо існує загроза обладнання, що працює під тиском під час використання в умовах обґрунтовано передбачених виробництв [15].

На виробника покладається обов'язок аналізувати загрози і ризики для виявлення саме тих, які впливають на його обладнання з огляду на тиск, який зобов'язаний проектувати та конструювати таке обладнання, виходячи із результатів проведеного аналізу.

При цьому, він має обов'язково враховувати сучасний стан технічного розвитку та існуючу практику застосування новітніх технологій, проводити техніко-економічне маркування, щодо відповідності високому ступеню захисту здоров'я людей і забезпечення безпеки.

Суттєві вимоги ставляться щодо безпечності та передбачають загальні питання, щодо проектування, зокрема, стосовно належної міцності, стійкості до тиску та інших аспектів навантаження, щодо опору, методу експериментального навантаження, забезпечення безпечного поведіння та експлуатації засобів перевірки, засобів дренажування і видалення повітря, корозії або інших хімічних впливів, зносу, стосовно агрегатів, заповнення та споживання, захист від перевищення допустимих меж, запобігання пристроїв, зокрема, пристроїв обмеження тиску, критеріїв контролю температури, запобігання пожежі, процедури виробництва, підготовки складових частин, нерозділених з'єднань, неруйнівного випробування, термообробки, простежуваність, остаточної оцінки, остаточної перевірки, контрольного випробування, перевірки запобіжних пристроїв, маркування та етикетування тощо.

У спеціальному Додатку «2» містяться обов'язкові суттєві вимоги щодо захисту здоров'я та безпеки під час проектування і виготовлення

обладнання та захисних систем, призначених для використання в потенційно вибухонебезпечних середовищах, які цілісно передбачають: загальні та особливі вимоги до вказаних об'єктів, призначених до використання в спеціальних вибухонебезпечних середовищах, зокрема щодо перевірки та обслуговування, маркування, інструктивних положень, вибуху матеріалів, проектування і виготовлення, запобігання витокам, відкладання типу додаткових засобів захисту, захист від інших небезпек, перевантаження обладнання, потенційним джерелам займання, небезпеки з блукаючими струмами, пов'язані з перегрівом, із впливом ззовні, вимоги до захисних пристроїв, блоків управління та індикації, вимоги до пристроїв з витривалою функцією, вимог інтеграції щодо систем, небезпек, пов'язаних із з'єднаннями, розміщення пристроїв попередження, спеціальні вимоги до обладнання спеціальних категорій в небезпечних середовищах (викликаних газами, парами, туманами, створених мало повітря ними сумішами тощо).

З проаналізованого матеріалу впливає попередній висновок про доцільність уніфікації змісту технічних регламентів шляхом консолідації загальних вимог щодо безпечності в базовому Технічному регламенті, а «спеціальні» вимоги, що слідує із характеру об'єктів підвищеної небезпеки, поводження з небезпечними речовинами та відходами, ступеня небезпеки виробництва доцільно формулювати в окремих технічних регламентах щодо особливостей господарської діяльності, використання об'єктів підвищеної небезпеки та поводження з небезпечними хімічними та іншими шкідливими речовинами та відходами небезпечного виробництва, експлуатації небезпечних технічних систем та механізмів.

Це сприяло б кількісному зменшенню технічних регламентів, економії фінансових та інтелектуальних витрат на підготовку нормативно-технічних засобів державного регулювання і науково-технічного обґрунтування вказаних нормативно-технічних документів, як засобів технічного регулювання у сфері господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки аналізованої сфери.

Важливим засобом технічно-правового забезпечення господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки ГК України (стаття 15) визначає стандарти, застосування яких та їх окремих положень є обов'язковим для суб'єктів господарювання, якщо на них є посилення в технічних регламентах, угод учасників щодо розроблення, виготовлення чи постачання продукції, якщо в цих угодах наявні посилення

на певні стандарти та виробників і постачальників продукції, що склали декларацію про відповідність продукції певним стандартам чи застосували позначення цих стандартів під час її маркування (частина друга статті 15).

Пункт 3 частини другої статті 92 Конституції України передбачає, що виключно законами України передбачається «порядок встановлення державних стандартів», відповідно юридичну основу стандартизації складає спеціальний Закон України «Про стандартизацію» № 1315-VII від 5 червня 2014 року (з подальшими змінами) [9].

Закон наводить визначення стандартів, їх види, процедуру стандартизації, а також передбачає нормативні документи у формі кодексів усталеної практики та технічних умов як засобів технічного регулювання у сфері господарювання в галузі економіки.

Відповідно, стандарт – нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері, господарювання.

Розроблення, погодження, експертиза та введення в чинність стандартів проводиться в процесі стандартизації тобто діяльності щодо встановлення положень для загального та системного використання стосовно наявних чи потенційних завдань, яка спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості у відповідній сфері.

Закон України «Про стандартизацію» поділяє стандарти на такі різновиди: європейські; міждержавні; міжнародні; національні; регіональні.

Національні стандарти розробляються і оприлюднюються в порядку національної стандартизації, що здійснюється на рівні держави України.

Мета стандартизації полягає в забезпеченні відповідності об'єкта стандартизації її основному цільовому призначенню; сумісності взаємопов'язаності об'єктів стандартизації; раціонального виробництва у процесі застосування визнаних правил, настанов і процедур; безпечності довкілля, економії всіх ресурсів; охорони життя і здоров'я людей; безпечності праці; реалізації прав та інтересів споживачів; усунення технічних бар'єрів у торгівлі, запобігання їх виникнення, підтримання розвитку міжнародної конкуренції, правомочності продукції.

Законодавчо об'єктами стандартизації визнано: правила, процедури, функції, методи, діяльність чи її результати, зокрема продукція, системи управління, персонал; обладнання, системи, матеріали, складники, їх сумісність; вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування тощо.

В цьому контексті важливе нормативно-технічне значення має Державний стандарт України «Безпека у надзвичайних ситуаціях». Терміни та визначення основних понять № 3891:2013 [19], який є обов'язковим для використання органами виконавчої влади України, організаціями, установами, підприємствами незалежно від форм власності, їх діяльності щодо прогнозування, запобігання, виникнення та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Тому, не можна поділити висловлювання щодо рекомендаційного характеру стандартів, добровільного їх додержання [10, 142], оскільки йдеться про пріоритет безпечності відповідних ризикових об'єктів та їх юридичного призначення.

Інше питання що унеможлиблює розробку та введення в дію стандартів, які в порушення законодавчих визначень окремих понять, встановлюють визначення понять виключно стандартизованого рівня, що породжує суперечність юридичних термінів та хибність істотних ознак, встановлених стандартом всупереч визначених законодавством понять стандарту, а це ускладнює процес правозастосування в Україні (неузгодження приписів статті 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [20]).

Безпека у надзвичайних ситуаціях розглядається як стан захищеності населення, об'єктів економіки та довкілля від загроз у надзвичайних ситуаціях.

Визначальне значення вказаний стандарт приділяє оцінюванню ризику в процесі ідентифікації небезпеки та можливих джерел її походження, дослідження механізму її виникнення, оцінювання, ймовірності виникнення інтенсифікації небезпечних подій та їх наслідків.

Держстандарт визначає організаційні механізми єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, що включає центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи з відповідними силами і засобами, які здійснюють нагляд щодо забезпечення техногенної та природної безпеки, організують проведення робіт із запобігання техногенним та природним надзвичайним ситуаціям, реагування

у разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Єдина державна система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації включає наступні складові підсистеми: інформаційно-аналітичну; зв'язку; оповіщення щодо надзвичайних ситуацій; аварійна (пошукова)-аварійна служба; державна служба медицини катастроф; аварійно-відновлювальні формування; комплекс технічних засобів щодо виконання робіт у зоні надзвичайної ситуації; пункт управління ЄДС НС.

В спеціальних дослідженнях пропонуються, базові елементи, які має включати система державних стандартів з техногенної та екологічної безпеки [21, 17].

Тому, державні стандарти є важливим регулятивним і гарантійним нормативно-правовим документом технічного регулювання і забезпечення техногенної і екологічної безпеки потенційно небезпечних об'єктів та об'єктів підвищеної небезпеки, що є у власності або користуванні суб'єктів господарювання.

У системі технічного регулювання діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, важливу регулюючу роль виконують, зокрема, **кодекси ustalеної практики і технічні умови.**

*Кодекс ustalеної практики* – різновид нормативно-технічних документів, які містять приписи рекомендаційного призначення щодо практики або процедур проектування, виготовлення, монтажу, технічного обслуговування та експлуатації обладнання, конструкцій чи виробів, зокрема підвищеної небезпеки.

*Технічні умови* відповідно – це різновид нормативно-технічних документів, що встановлюють технічні вимоги, яким повинні відповідати об'єкти підвищеної небезпеки, вироблена на них продукція, технологічний процес або технічна послуга, пов'язана з їх обслуговуванням, яка визначає процедури, за допомогою яких оцінюється рівень їх дотримання у процесі використання (експлуатації) цих об'єктів.

Отже, *технічне регулювання* – особлива сфера нормативно-технічного регулювання і виконання вимог безпеки у процесі планування, проектування, будівництва, використання та експлуатації об'єктів підвищеної небезпеки, їх коригування до рівня допустимого (прийняттого) господарсько-екологічного ризику, їх негативного впливу на довкілля, здоров'я та життя фізичних осіб, інших цінностей і виступає додатковою техніко-юридичною гарантією відвернення негативного впливу на стан довкілля, здоров'я і життя людей, корегування цих проце-

сів до показників прийняттого господарсько-екологічного ризику.

На підставі викладених положень чинного законодавства та доктринальних підходів вчених господарсько-правової науки та еколого-безпекових вимог, їх аналізу, синтезу та узагальнення і оцінки, можна сформулювати наступні висновки:

По-перше, визначити технічне регулювання, як юридичну форму та різновид державно-правового регулювання, засіб державного впливу на господарську діяльність, зокрема пов'язану з об'єктами підвищеної небезпеки, щодо додержання і забезпечення вимог безпеки у процесі використання таких об'єктів при здійсненні небезпечної діяльності, поводження з небезпечними речовинами, їх сумішами і відходами, а також машин, механізмів, технічних систем та обладнання підвищеної небезпеки, продукції тощо, гарантування їх відповідності нормативно-технічним документам (технічним регламентам, стандартам, кодексам усталеної практики, технічним умовам), виробництва сертифікованої якісної та безпечної конкурентної продукції на внутрішньому та зовнішніх ринках.

По-друге, технічне регулювання, як засіб державного регулювання та форма участі держави у сфері господарювання відповідно до приписів ГК України передбачає у нормативно-технічних документах основних та додаткових вимогах забезпечення безпечності функціонуючих підприємств, їх технічних, технологічних систем, комплексів, устаткування та обладнання щодо безпечного використання, експлуатації та здійснення безпечної господарської діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, на яких здійснюється поводження з небезпечними речовинами.

По-третє, технічне регулювання виступає додатковою нормативно-технічною гарантією створення безпечних господарських об'єктів експлуатації технічних, технологічних споруд, устаткування, механізмів різних сфер господарювання на рівні вимог законодавства України та міжнародно-правових документів, ратифікованими Парламентом України, з метою забезпечення безпеки та відвернення негативного впливу на довкілля, здоров'я та життя громадян, інтересів Українського народу та безпеки держави України.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Мамутов В.К. Господарський кодекс у системі правового забезпечення економіки в Україні. Право України. 2012, № 1-2. С. 207.
2. Атаманова Ю.С. Господарсько-правове забезпечення інноваційної політики держави. Монографія. Х., Вид-во «ФІНН» 2008. с. 155.
3. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру: проблеми теорії і практики. К., Юстініан. 2006. 424 с.
4. Задихайло Д.В. Засоби державного регулювання господарської діяльності. Ліцензування та патентування господарської діяльності. Державна система стандартизації та сертифікації. Господарське право. Підручник За ред. Д.В. Задихайла, В.М. Пашкова, Х., Право. 2012. С. 58-71.
5. Щербина В.С. Вибране. Збірка статей. К., Ліра, К., 2015. 607 с.
6. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України № 124-VIII від 15 січня 2015 року (зі змінами) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 14. Ст. 96.
7. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України № 2059-VIII від 23 травня 2017 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України, 2017, № 29, – Ст. 315.
8. Поманджук Т.Г. Коментар до статті 15 Глави II. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України. За заг. ред. В.С. Щербини, Н.Б. Пацуриї, К., Юрінком Інтер. 2019. 816 с.
9. Про стандартизацію: Закон України № 1315-VII від 5 червня 2014 року / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 31. Ст. 1058.
10. Попович Т.Г. Стандартизація як опосередкований засіб забезпечення прав та інтересів осіб в умовах збройних конфліктів. Міжнародно-правові та законодавчі засади реалізації й захисту прав та інтересів учасників приватних відносин в умовах збройних конфліктів. Збірник наукових праць. К., 2018. С. 122-146.
11. Butler W.E. Economic code of Ukraine. London. Wildy, Simon's and Hill. Publishing. 2004. P. IX.
12. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. Ю.С. Шемшученка. К., Юриддумка. 2007. 992 с.
13. Про заснування Світової організації торгівлі: Угода СОТ від 15 квітня 1994 року / Офіційний вісник України від 05.07.2010. № 48, / № 33, 2010, ст. 970; № 84, 2010, ст. 298, стаття 1601.
14. Про затвердження Технічного регламенту безпеки машин: Постанова Кабінету Міністрів України № 62 від 30 січня 2013 року / Офіційний вісник України. 2013. № 9. Ст. 344.
15. Про затвердження Технічного регламенту обладнання, що працює під тиском: Постанова Кабінету Міністрів України № 27 від 16 січня 2019 року / Урядовий кур'єр. 2019. 23 січня. № 14. С. 5-12.
16. Про затвердження Технічного регламенту обладнання та захисних систем, призначених для використання в потенційно вибухонебезпечних середовищах: Постанова Кабінету Міністрів України № 1055 від 28 грудня 2016 року / Урядовий кур'єр. 2017. 31 січня № 18. С. 7-12.

17. Про затвердження Технічного регламенту обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні: Постанова Кабінету Міністрів України № 139 від 10 березня 2017 року; Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до екодизайну безсаліникових автономних циркуляційних насосів та безсаліникових циркуляційних насосів, інтегрованих у пристрої: Постанова Кабінету Міністрів України № 153 від 27 лютого 2019 року / Урядовий кур'єр. 2019. 12 березня № 48. С. 7; Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до екодизайну для малих, середніх та великих силових трансформаторів: Постанова Кабінету Міністрів України № 152 від 27 лютого 2019 року / Урядовий кур'єр. 2019. 13 березня № 49. С. 12-13; Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до екодизайну водяних насосів: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 року № 154 / Урядовий кур'єр. 2019. 14 березня № 50. С. 8; Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до екодизайну для електродвигунів: Постанова Кабінету Міністрів України № 157 від 27 лютого 2019 року / Урядовий кур'єр. 2019. 15 березня. № 51. С. 10.
18. Про затвердження Технічного регламенту вибухових матеріалів промислового призначення: Постанова Кабінету Міністрів України № 802 від 3 жовтня 2018 року / Урядовий кур'єр. 2018. 6 жовтня № 188. С. 8-12.
19. ДСТУ 3891:2013. Про прийняття національних стандартів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами, затвердження національних стандартів України, скасування нормативних документів України та міждержавних стандартів в Україні Наказ від 14.10.2013 № 1231 Державний Стандарт України. Український науково-дослідний інститут цивільного захисту УкрНДІЦЗ.
20. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25 червня 1991 року / Відомості Верховної Ради України, 1991. № 41. Ст. 546.
21. Розробка базових елементів державних стандартів екологічної безпеки з метою створення системи прогнозування та попередження неядерних катастроф і аварій: Звіт про науково-дослідну роботу виконаний в Харківському державному технічному університеті будівництва і архітектури (ХДТУБА) від 27 грудня 1996 року. Х., 1996. – 38 с.
- [Economic and legal provision of innovative politicians of the state] *Monohrafiya. Vydavnytstvo "FINN"* Kharkiv 155 [in Ukrainian].
3. Podtserkovnyy, O.P. (2006). Hroshovizobov'yazannya hospodarskoho kharakteru: problemy teorii i praktyky. [Monetary obligations of an economic character: problems of theory and practice] *Yustinian Kyiv* 424 [in Ukrainian].
4. Zadykhaylo, D.V. (2012). Zasoby derzhavnoho rehulyuvannya hospodarskoyi diyalnosti. Litsenzuvannya ta patentuvannya hospodarskoyi diyalnosti. Derzhavna systema standartyzatsiyi ta sertyfikatsiyi. *Hospodarske pravo*. [Means of state regulation of economic activity. Licensing and patenting of economic activities. State system of standardization and certification. Economic law] *Pidruchnyk Za red. D.V. Zadykhayla, V.M. Pashkova, Pravo Kharkiv* 58-71 [in Ukrainian].
5. Shcherbyna, V.S. (2015). Vybrane. [Selected] *Zbirka statey. Lira Kyiv* 607 [in Ukrainian].
6. Pro tekhnichni rehlementy ta otsinku vidpovidnosti: Zakon Ukrayiny № 124-VIII від 15 sichnya 2015 roku (zi zminamy) [On technical regulations and conformity assessment: Law of Ukraine № 124-VIII of January 15, 2015 (as amended)] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 14. St. 96 [in Ukrainian].
7. Pro otsinku vplyvu na dovkillya: Zakon Ukrayiny № 2059-VIII від 23 travnya 2017 roku [About environmental impact assessment: Law of Ukraine № 2059-VIII of May 23, 2017] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 29. St. 315 [in Ukrainian].
8. Pomandzhuk, T.H. (2019). Komentar do statti 15 Hlavy II. Naukovo-praktychnyy komentar Hospodarskoho kodeksu Ukrayiny. [Commentary on Article 15 of Chapter II. Scientific and practical commentary on the Economic Code of Ukraine] *Za zah. red. V.S. Shcherbyny, N.B. Patsuriyi, Yurinkom Inter Kyiv* 816 [in Ukrainian].
9. Pro standartyzatsiyu: Zakon Ukrayiny № 1315-VII від 5 chervnya 2014 roku [About standardization: Law of Ukraine № 1315-VII of June 5, 2014] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 31. St. 1058 [in Ukrainian].
10. Popovych, T.H. (2018). Standartyzatsiya yak oposedkovanyy zasib zabezpechennya prav ta interesiv osib v umovakh zbroynykh konfliktiv. [Standardization as an indirect means of provision the rights and interests of individuals in the conditions of armed conflicts] *Mizhnarodno pravovi ta zakonodavchi zasady realizatsiyi y zakhystu prav ta interesiv uchasykiv pryvatnykh vidnosyn v umovakh zbroynykh konfliktiv. Zbirnyk naukovykh prats*. Kyiv 122-146 [in Ukrainian].
11. Butler W.E. (2004). Economic code of Ukraine. *Wildy Simon's and Hill. Publishing*. London IX. [in English].
12. Velykyy entsyklopedychnyy yurydychnyy slovnyk. (2007). [Large encyclopedic legal dictionary] *Za red. akad. Shemshuchenka, Yu.S. Yurydychna dumka Kyiv* 992 [in Ukrainian].

## REFERENCES:

1. Mamutov, V.K. (2012). Hospodarskyu kodeks u systemi pravovoho zabezpechennya ekonomiky v Ukraini. [The Economic Code in the system of legal provision of the economy in Ukraine] *Pravo Ukrainy*. № 1-2 Kyiv 207 [in Ukrainian].
2. Atamanova, Yu.S. (2008). Hospodarsko-pravove zabezpechennya innovatsiynoi polityky derzhavy.



13. Pro zasnuvannya svitovoyi orhanizatsiyi torhivli: Uhoda SOT vid 15 kvitnya 1994 roku [About the establishment of the World Trade Organization: Agreement April 15, 1994] *Ofitsiyniy visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine* 2010, № 48, / № 33, st. 970; 2010, № 84, st. 1601 [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu bezpeky mashyn [On the approval of the Technical Regulation of Machine Safety: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 62 of January 30, 2013] *Ofitsiyniy visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine* 2013. № 9. St. 344 [in Ukrainian].
15. Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu obladnannya, shcho pratsuyeye pid tyskom [On approval of the Technical Regulation of pressure equipment: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 27 of January 16, 2019] *Uryadoviy kuyer – Government Courier* of January 23, 2019. № 14. 5-12 [in Ukrainian].
16. Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu obladnannya ta zakhysnykh system, pryznachenykh dlya vykorystannya v potentsiyno vybukhonebezpechnykh seredovyshchakh [On the approval of the Technical Regulations of equipment and protective systems intended for use in potentially explosive environments: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1055 of December 28, 2016] *Uryadoviy kuyer – Government Courier* of January 31, 2017. № 18. 7-12 [in Ukrainian].
17. Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu obmezhenya vykorystannya deyakykh nebezpechnykh rehovyn v elektrychnomu ta elektronnomu obladnanni [On the approval of the Technical Regulation on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 139 of March 10, 2017] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu shchodo vymoh do ekodyzaynu bezsalnykovykh avtonomnykh tsyrkulyatsiynykh nasosiv ta bezsalnykovykh tsyrkulyatsiynykh nasosiv, intehrovanykh u prystroyi [On the approval of the Technical Regulation on the requirements for the eco-design of glandless autonomous circulation pumps and glandless circulation pumps integrated into the device: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 153 of February 27 2019] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu shchodo vymoh do ekodyzaynu dlya malykh, serednykh ta velykykh sylovykh transformatoriv [On the approval of the Technical Regulation on eco-design requirements for small, medium and large power transformers: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 152 of February 27 2019] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu shchodo vymoh do ekodyzaynu vodyanykh nasosiv [On the approval of the Technical Regulation on the requirements for the eco-design of water pumps: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 154 of February 27 2019] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]; Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu shchodo vymoh do ekodyzaynu dlya elektrodvyhuniv [On the approval of the Technical Regulation on eco-design requirements for electric motors: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 157 of February 27 2019] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
18. Pro zatverdzhennya Tekhnichnoho rehlamentu vybukhovyykh materialiv promyslovoho pryznachennya [On the approval of the Technical Regulation of explosive materials for industrial use: On the approval of the Technical Regulation of explosive materials for industrial use № 802 of October 3, 2018] *Uryadoviy kuyer – Government Courier* of October 6, 2018. № 188. 8-12 [in Ukrainian].
19. DSTU 3891:2013. Pro pryynyattya natsionalnykh standartiv Ukrayiny, harmonizovanykh z mizhnarodnyimi ta yevropeyskymi standartami, zatverdzhennya natsionalnykh standartiv Ukrayiny, skasuvannya normatyvnykh dokumentiv Ukrayiny ta mizhderzhavnykh standartiv v Ukrayini [On the adoption of national standards of Ukraine, harmonized with international and European standards, approval of national standards of Ukraine, cancellation of regulatory documents of Ukraine and interstate standards in Ukraine: Order of October 14 2013 № 1231] State Standard of Ukraine. Ukrainian Scientific Research Institute of Civil Protection UkrNDICZ [in Ukrainian].
20. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha Zakon Ukrayiny № 1264-XII vid 25 chervnya 1991 roku [On environmental protection: Law of Ukraine № 1264-XII June 25, 1991] ] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 1991. № 41. St. 546 [in Ukrainian].
21. Rozrobkabazovykhelementivderzhavnykhstandartiv ekolohichnoyi bezpeky z metoyu stvorennya systemy prohozuvannya ta poperedzhennya neyadernykh katastrof i avariiv [Development of basic elements of state environmental safety standards for the purpose of creating a system of forecasting and prevention of non-nuclear disasters and accidents] Report on research work carried out at the Kharkiv State Technical University of Construction and Architecture (HDTUBA) of December 27, 1996. Kharkiv 38 [in Ukrainian].

**Денега Віталій Богданович,**

заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради Яворівської міської ради Львівської області; аспірант Національного університету «Львівська політехніка», Україна, 79013, Львівська обл., м. Львів, вул. Степана Бандери, 12; [1zast2020@ukr.net](mailto:1zast2020@ukr.net); <https://orcid.org/0000-0001-5217-2486>

**Петровський Петро Михайлович,**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного управління та публічної служби ІАДУ, Національного університету «Львівська політехніка», Україна, 79013, Львівська обл., м. Львів, вул. Степана Бандери, 12; [petro\\_petrovskyy@ukr.net](mailto:petro_petrovskyy@ukr.net); <https://orcid.org/0000-0001-8521-2384>

## ОПТИМІЗАЦІЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Анотація.** У науковій статті встановлено, що реформа передбачає встановлення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, компетенцій та відповідальності, розвиток системи місцевого самоврядування та формування повноправних територіальних громад, удосконалення національної регіональної політики тощо. Водночас успішне впровадження реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків і муніципальних службовців, які працюватимуть у абсолютно нових умовах і вимагатимуть нових знань, умінь і компетенцій. Це зумовлено, перш за все, зміною статусу громад та перспективними завданнями, які стоять перед місцевою владою.

Обґрунтовано, що разом із передачею більшого обсягу компетенції органам місцевого самоврядування зростає й відповідальність цих органів. Зміцнення статусу українського місцевого самоврядування підвищить відповідальність громадян за забезпечення належного рівня життя. Примітно, що громади, об'єднані законом і планом бачення, отримують усі повноваження, якими зараз володіють міста обласного значення

Здійснено висновок, що під децентралізацією слід розуміти процес перерозподілу повноважень і сфер компетенції між центральним і місцевим рівнями організації публічної влади та перенесення акценту на місцевий рівень у частині виконання заздалегідь визначених і гарантованих державою функцій. Розглядаючи питання децентралізації, важливо знайти баланс між централізацією та децентралізацією, який необхідний для забезпечення належного розподілу компетенції місцевої та центральної влади. Вищий рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи для місцевого розвитку та запровадження демократії участі та захисту прав людини були виділені серед причин, що призводять до більшої передачі компетенції органам місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформа децентралізації, правове регулювання, компетенції органів місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, оптимізація компетенцій.

**Denega Vitalii Bohdanovych,**

Deputy Mayor for the Activities of the Executive Bodies of the Yavoriv City Council of the Lviv Region; Postgraduate Student of the National University "Lviv Polytechnic", Ukraine, 79013, Lviv Region, Lviv, str. Stepan Bandera, 12; [1zast2020@ukr.net](mailto:1zast2020@ukr.net); <https://orcid.org/0000-0001-5217-2486>

**Petrovsky Petro Mykhailovych,**

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration and Public Service of the IASU, Lviv Polytechnic National University, Ukraine, 79013, Lviv Region, Lviv, str. Stepan Bandera, 12; [petro\\_petrovskyy@ukr.net](mailto:petro_petrovskyy@ukr.net); <https://orcid.org/0000-0001-8521-2384>

## OPTIMIZING THE COMPETENCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: RISKS OF DECENTRALIZATION

**Abstract.** *The scientific article establishes that the reform involves the establishment of a new model of territorial organization of power, decentralization of tasks, competences and responsibilities, development of the system of local self-government and formation of full-fledged territorial communities, improvement of national regional policy, etc. At the same time, the successful implementation of decentralization reforms is closely related to the formation of a new generation of local politicians and municipal employees who will work in completely new conditions and require new knowledge, skills and competencies. This is caused, first of all, by the change in the status of communities and the prospective tasks facing local authorities.*

*It is substantiated that together with the transfer of a greater scope of competence to local self-government bodies, the responsibility of these bodies has also increased. Strengthening the status of Ukrainian local self-government will increase the responsibility of citizens to ensure an adequate standard of living. It is noteworthy that communities united by law and a vision plan receive all the powers that cities of regional significance currently possess*

*The co-authors come to the conclusion that decentralization is understood as the process of redistribution of powers and spheres of competence between the central and local levels of public authority organizations and the transfer of emphasis to the local level in terms of the performance of predetermined and state-guaranteed functions. When considering the question of decentralization, it is important to find a balance between centralization and decentralization, which is necessary to ensure the proper distribution of competences of local and central authorities. A higher level of efficiency and accountability of local self-government bodies, better prospects for local development and the introduction of participatory democracy and protection of human rights were highlighted among the reasons leading to greater transfer of competence to local self-government bodies.*

**Key words:** *local self-government, decentralization reform, legal regulation, competences of local self-government bodies, legal acts, optimization of competences.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Подальша демократизація громадянського суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах дискреції та субсидіарності є на сьогодні пріоритетним напрямом реформ в Україні. Завдяки новій тенденції національного будівництва країни, формування громадянського суспільства та оптимізації компетенції системи державного управління створені нові умови для впровадження децентралізації на засадах збереження концепції верховенства права. Модернізація компетенції публічної влади має бути спрямована на створення клієнтоорієнтованої системи державного управління, яка буде невід'ємною частиною механізму соціально-політичного захисту населення та чинником підвищення його соціальної та політичної активності.

Реформа встановлює нову модель територіальної організації влади, децентралізацію завдань, компетенцій та відповідальності, розвиток системи місцевого самоврядування та формування повноправних територіальних громад, удосконалення національної регіональної політики тощо. Водночас успішне впровадження реформ децентралізації призводить до виникнення низки ризиків і загроз успішній

діяльності органів місцевого самоврядування і спроможності громад. Це зумовлено, перш за все, зміною статусу громад та перспективними завданнями, які стоять перед місцевою владою. Подальший ефективний розвиток територіальних громад обумовлює необхідність належного висвітлення існуючих викликів і відповідного реагування на них.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Теоретичною основою статті є широкий спектр наукових і законодавчих джерел. Основними з них є закони та законопроекти України, урядові програми та інші нормативно-правові акти. Висвітлення зарубіжного досвіду вирішення проблемних аспектів децентралізації представлено публікаціями розглядається в публікаціях Данилишин Б.М., Пилипів В.В., Р. Ранлольф, R. E. Matete. Використовується також інформаційно-аналітичний матеріал, який висвітлює різні аспекти вітчизняного процесу децентралізації (Куйбіда В. С., Петровський П. М., Ткачук А. Ф. та інші). У багатогранній системі наукової літератури з конкретної проблематики вирішення організаційних питань функціонування

органів місцевого самоврядування, зокрема і щодо оптимізації компетенцій їх діяльності були враховані наукові положення таких авторів, як: Кравців В. С., Сторонянська І. З., Петленко Ю. В., Слюсарчук О. П., Лелеченко А. П., Васильєва Шевчук О.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою пропонованого наукового дослідження є обґрунтування нормативно-правового забезпечення оптимізації компетенцій органів місцевого самоврядування та подолання ризиків децентралізація.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** 1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка стала результатом політичних процесів що відбуваються в державі і суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає створення відповідних матеріальних (майно та земля, що перебувають у власності територіальних громад), фіскальних (податки і збори, що відносяться до території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення розвитку територіальної громади [1, с. 22]. Крім того, з точки зору Р. Ранлольф R. (2019), територіальні громади отримують право розпоряджатися земельними ресурсами в межах своїх територій, об'єднуючи їх майно та ресурси для реалізації спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг [2].

Основними завданнями децентралізації є:

- передача компетенції від виконавчої влади на рівень регіональних громад та забезпечення їх відповідними фінансовими ресурсами;
- чітке розмежування компетенції між органами виконавчої влади та між різними рівнями органів місцевого самоврядування;
- зміцнення місцевого самоврядування;
- відповідальність органів і посадових осіб за прийняття рішень перед виборцями та державою.

Як зазначалося раніше «здійснення децентралізації влади і, відповідно, формування сучасного суб'єкта регіонального розвитку досягається єдністю таких заходів, як передача адміністративних повноважень, важелів економічного впливу, муніципальної власності та фінансових механізмів територіальним громадам і їх представницьким органам місцевого самоврядування. Необхідною передумовою становлення територіальної громади основним суб'єктом регіонального розвитку є дотримання

конституційної норми про заявну (реєструючу) форму затвердження статуту територіальної громади та надання їй статусу юридичної особи...» [3, с. 16]

Делегування компетенції, на думку як ряду авторів, це фактично реалізації компромісної моделі децентралізації, яка передбачає додержання балансу між передачею повноважень та змістом децентралізації [4].

У цьому випадку органи місцевого самоврядування (а не мережа центральних органів влади), як зазначають Данилишин Б.М., Пилипів В.В. покладаються на компетенцію одержану від органів державної влади, тоді як центральні органи влади здійснюють певний контроль за виконанням завдань і, як правило, повинні виділяти кошти держави, виконуючи ці завдання. Кошти закладаються в бюджет і передаються органам місцевого самоврядування. [5, с. 10]. Тому одним із найважливіших питань децентралізації є: в якому обсязі та з яким обсягом компетенції повноваженнями може відбуватися децентралізація. Щоб відповісти на це запитання, варто звернутись до ще одного дуже важливого терміну – субсидіарності, без якого неможливо уявити процес децентралізації. Тобто, основним критерієм раціональної децентралізації є досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а основним принципом є субсидіарність, який визначає мінімально оптимальну межу державного втручання в місцеві справи та їх право вирішувати самостійно всі питання їх рівня компетентності.

Представлена тут сервісна концепція «презентує сучасне розуміння соціального призначення держави, згідно з яким, пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інститутів – надання публічних послуг. Відштовхуючись від цього, роль місцевого самоврядування вбачається у «постачанні» послуг, система державного управління розглядається як організацію з надання державних послуг, а громадян – як замовників і споживачів цих послуг...». Також варто зазначити, «що підґрунтя для такої орієнтованої на споживача моделі державного управління закладено у Конституції України, [7] згідно зі ст. 3 якої, «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю .... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави...» [6, с. 523].

Що стосується питання делегування компетенції, то воно заслуговує окремого теоре-

тичного аналізу. Разом із передачею більшого обсягу компетенції органам місцевого самоврядування зросла й відповідальність цих органів. Зміцнення статусу українського місцевого самоврядування підвищить відповідальність громадян за забезпечення належного рівня життя. Примітно, що громади, об'єднані чинним законом, статутом і планом розвитку, отримують усі повноваження, якими зараз володіють міста обласного значення [8].

Зокрема, перелік бюджетних повноважень територіальних громад визначено у ст. 89, 91 Бюджетного кодексу України (стаття 89 – видатки, які здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів району, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються відповідно до закону та перспективного плану формування територіальних громад; стаття 91 – видатки місцевих бюджетів, які можуть здійснюватися із усіх місцевих бюджетів) [9].

Аналізуючи окремі, більш конкретні проблеми реалізації процесу децентралізації, варто зазначити, що описана вище бюджетна децентралізація створила не лише моменти успіху, а й певні труднощі. Зокрема, частка власних доходів місцевого бюджету не перевищує 50% і залежить від трансфертних платежів з державного бюджету. Проте бюджетну децентралізацію В. Мустра (*Rodríguez-Pose, A., & Muštra, V. (2022)*) вважає досить ефективним способом забезпечення фінансової незалежності та стабільності місцевої влади. Чітке розмежування функцій і відповідальності між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, а також фінансування місцевих бюджетів для покращення обслуговування населення сприятиме їх ефективності [10, с. 1604].

По-перше, це стосується питань власності на землю. Земельні питання в історії України були гострими протягом сотень років і певною мірою збереглися й сьогодні. Поки що на сьогоднішній день децентралізації громада не може розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення, які знаходяться поза межами територіальної громади. Це питання є особливо чутливим у сільських та селищних громадах з переважно сільськогосподарським господарством. Така ситуація стала результатом централізаційної політики Радянського Союзу, наслідки якої досі відчужаються в незалежній Україні. Кабмін веде такі спроби з 2018 року, але досі не всі громади можуть вільно розпоряджатися своєю землею.

Частково це питання вдалося вирішувати завдяки Указу Президента № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» і Постанові КМУ № 1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин». 28 квітня 2021 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення управління та дерегуляції у сфері земельних відносин».

Закон, зокрема, передбачає передачу земель державної власності за межами населених пунктів (крім земель, необхідних державі для виконання своїх функцій) у комунальну власність сільських, селищних і міських рад. Він також встановлює чіткий механізм визначення меж громад у державному земельному кадастрі. Органи місцевого самоврядування, в межах своєї компетенції, мають право змінювати цільове призначення земель приватної власності [11].

Привертає увагу також зростання протиріч між центром і регіонами та політизація діяльності органів місцевого самоврядування. Отримання додаткових бюджетних ресурсів сприяло певній фінансовій самостійності регіонів. Спершу це усвідомили самі територіальні громади, дещо пізніше – політичні партії, які стали приділяти все більшу увагу участі у виборах до місцевих рад відповідних рівнів. По мірі збільшення фінансової та економічної спроможності як окремих громад, так і регіонів загалом, почали виявлятися компетенційні протистояння між центральною та місцевою владою. Зрозумілим і, певною мірою, природним є бажання столиці сформувати певну підконтрольну їй вертикаль влади на місцях (не завжди в межах чинного законодавства).

Оскільки сам процес укрупнення адміністративних одиниць базового рівня впливає на трансформацію структури підрозділів та субрегіонального рівня, компетенція районних органів влади на потребує реформатування. Такий стан речей зумовлює дублювання компетенції районної державної адміністрації і районної ради із органами місцевого самоврядування територіальні громади, непропорційно високі витрати на утримання районних державних адміністрацій, зниження якості послуг через зменшення асигнувань районного бюджету на освітню та медичну субвенції.

У районах, де територіальні громади створено в межах усієї території, спостерігається дублювання компетенції органів місцевого самоврядування територіальної громади, районних рад,

а також районних державних адміністрацій. Разом з тим, тут функціонують районна державна адміністрація та районна рада, які несуть відповідні витрати на утримання, а також виконавча влада районної громади з повноваженнями та коштами, визначеними законом. Зазвичай рішення про грошову оцінку землі та перерозподіл трансфертів з державного бюджету ухвалюють відповідні районні ради. Районні та обласні органи влади також були позбавлені компетенції виконавчих органів рад територіальних громад відповідно до закону.

Актуальним питанням реалізації децентралізації є також неузгодженість компетенції між органами місцевого самоврядування та загальною виконавчою владою, а також неузгодженість компетенції між місцевими радами територіальних громад, обласними державними адміністраціями та обласними радами. Ця проблема проявляється, наприклад, у відсутності механізмів перерозподілу регіональних бюджетів, пов'язаних із утворенням територіальної громади на їхній території. Створені протягом року об'єднані громади змушені були до кінця бюджетного року працювати за бюджетом, затвердженим районною радою. До цього часу невирішеним залишається питання щодо визначення компетенції, які залишаються за районними державними адміністраціями та районними радами [12, с. 142].

Проблемним є також те, що реформа місцевого самоврядування слабко прив'язана до галузевих реформ, особливо охорони здоров'я, освіти, реформи адміністративних послуг та соціальної політики. Децентралізація йде паралельно з реформами, і щоб запроваджувати реформи, на рівні територіальної громади потрібно приймати непопулярні рішення, наприклад, закрити кілька шкіл для оптимізації та підвищення якості освітніх послуг. Також проведення реформи у сфері охорони здоров'я не завжди синхронізовано з децентралізацією та компетенцією органів місцевого самоврядування. Ці реформи, які від самого початку мали бути частиною інтегрованої стратегії, проводилися окремо. Крім того, як вказує Петленко Ю. В., недостатня координація здійснюється між центральними органами влади. Так, Міністерство розвитку громад і територій є головним агентством з децентралізації, але не несе відповідальності за галузеві реформи, розроблені та запроваджені на районному рівні іншими міністерствами [13, с. 40].

Процес поглиблення бюджетної децентралізації може також супроводжуватися появою так

званих соціальних ризиків. [14, с. 128]. Йдеться про виникнення ситуацій, які можуть загрожувати добробуту суспільства, і, як наслідок, подальшому розвитку нових громад. Серед них можна виділити різноманітні прояви компетенційного конфлікту (наприклад, незадоволення громади єдиним підходом/умовами через те, що їхні інтереси не враховуються, або конфлікти, пов'язані з несправедливим розподілом ресурсів чи конфлікти, які, ймовірно, є найпоширенішими – оптимізація соціальної інфраструктури). До цієї групи ризиків експерти зазвичай відносять освітні ризики, які можуть бути спровоковані, наприклад, місцевим популізмом, особливо під час виборів, а не закриттям сільської школи, що закінчується погіршенням освіти, з одного боку. З іншого боку, оптимізація мережі шкіл призводить до недофінансування освіти, оскільки нова формула субвенції на освіту забезпечує відносно невеликий приплив коштів до громад, середня наповненість класів яких надто мала.

Наступним ризиком бюджетної децентралізації є поглиблення фінансово-економічних диспропорцій громад різних рівнів. Саме цей ризик світові та вітчизняні дослідники вважають найважливішим. Через свою ідеологію бюджетна децентралізація може поглибити внутрішньорегіональні відмінності в доходах (що спостерігаються в Україні в результаті впровадження першого етапу цієї реформи), через перерозподіл державних податків і місцевого самоврядування з правом самостійно визначити суму доходу. Недостатність власних доходів допомагає мобілізувати доходи з територій із сильним фінансово-економічним потенціалом. Як зазначає Р – І. Матете (*Rose Ephraim Matete (2022)*) країни ЄС стикалися з подібними проблемами [15] і ми намагаємося вчитися на їхньому досвіді.

#### **Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.**

Таким чином, під децентралізацією розуміють процес перерозподілу повноважень і сфер компетенції між центральним і місцевим рівнями організацій публічної влади та перенесення акценту на місцевий рівень у частині виконання заздалегідь визначених і гарантованих державою функцій. Розглядаючи питання децентралізації, важливо знайти баланс між централізацією та децентралізацією, який необхідний для забезпечення належного розподілу компетенції місцевої та центральної влади. Вищий рівень ефективності та підзвітності органів місцевого самоврядування, кращі перспективи для місце-

вого розвитку та запровадження демократичних засобів участі громадськості та захисту прав людини були виділені серед причин, що призводять до більшої передачі компетенції органам місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації значно розширила владні та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування, що є запорукою вирішення основних проблем економічного та соціального розвитку громади та надання якісних послуг мешканцям громади. У процесі дослідження було виявлено, проаналізовано та систематизовано найважливіші проблеми та ризики, з якими стикаються люди та органи влади внаслідок реформ. Проблемні явища, які аналізуються в даній роботі, можуть покращити обізнаність її суб'єктів щодо процесу децентралізації та можуть стати основою для усунення наявних прогалин, зокрема: покращення взаємодії населення з владою з питань реформування; внесення часткових змін до Конституції України, зняття невідповідностей та розбіжностей у нормативно-правовому забезпеченні реформи та подолання компетенційних протиріч між різними рівнями влади. Перспективними напрямками дослідження піднятої в статті проблематики можуть бути розкриття розподілу повноважень між місцевими радами територіальних громад, облдержадміністраціями та обласними радами у вирішенні питань власності на землю, створення економічних умов для посилення спроможності територіальних громад тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. Київ. 2017. 110 с.
2. Randolph, R. (2019). Regional development policies and the challenge to reduce spatial inequalities in Brazil. *Area Development and Policy*. Vol. 4, Iss. 3 (pp. 271–283). DOI: 10.1080/23792949.2019.1570824
3. Петровський П. М. Теоретико-методологічні основи становлення успішного суб'єкта регіонального розвитку в Україні. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 13-20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2016\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_3).
4. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020) Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020*
5. Данилишин Б.М., Пилипів В.В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
6. Петровський П. М. Сервісна концепція державного управління. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 8 : Публічне управління / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с
7. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення 20.01.2022 року)
8. Anosisye M. Kesale, Christopher Mahonge & Mikidadi Muhanga (2022) Effects of decentralization on the functionality of health facility governing committees in lower and middle-income countries: a systematic literature review, *Global Health Action*, 15:1, DOI: 10.1080/16549716.2022.2074662
9. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Дата звернення 20.01.2022 року)
10. Rodríguez-Pose, A., & Muštra, V. (2022). The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of space. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(8), 1604–1622. <https://doi.org/10.1177/0308518X221118913>
11. «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»: Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text> (Дата звернення 20.01.2022 року)
12. Слюсарчук О.П., Криштоф Н.С., Дороніна І.І. Фінансова децентралізація у контексті реформування міжбюджетних відносин: кількісні виміри та індикатори. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 143-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2021\\_1\\_](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_1_)
13. Петленко Ю.В., Міланченко В. Фінансова децентралізація як напрямок підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. – 2020. Вип. 4. С. 39-47. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Ekon\\_2020\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2020_4_5)
14. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).
15. Rose Ephraim Matete, Forms of decentralization and their implications for educational accountability in Tanzania, *Heliyon*, Volume 8, Issue 5, 2022, e09436, ISSN 2405-8440, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09436>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844022007241>)

## REFERENCES:

1. Lelechenko A. P., Vasyliieva O. I., Kuibida V. S., Tkachuk A. F. (2017). Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen: navch. posib. / A. P. Lelechenko, O. I. Vasyliieva, V. S. Kuibida, A. F. Tkachuk. Kyiv [in Ukrainian].
2. Randolph, R. (2019). Regional development policies and the challenge to reduce spatial inequalities in Brazil. *Area Development and Policy*. Vol. 4, Iss. 3 (rr. 271–283). DOI: 10.1080/23792949.2019.1570824
3. Petrovskiy P.M. (2016). Teoretyko-metodolohichni osnovy stanovlennia uspishnoho sub'iektu rehionalnoho rozvytku v Ukraini. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia*. 2016. Vyp. 4. S. 13-20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2016\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_4_3). [in Ukrainian]
4. Oleksandr O. Bryhinets, Ivo Svoboda, Oksana R. Shevchuk, Yevgen V. Kotukh, Valentyna Yu. Radich (2020) Public value management and new public governance as modern approaches to the development of public administration. *Revista San Gregorio. SPECIAL EDITION-2020*
5. Danylyshyn B.M., Pylypiv V.V. (2016). Detsentralizatsiia u krainakh YeS: uroky dlia Ukrainy. *Rehionalna ekonomika*. № 1. S. 5–11. [in Ukrainian]
6. Petrovskiy P.M. (2011). Servisna kontsepsiia derzhavnogo upravlinnia. *Entsyklopediia derzhavnogo pravlinnia : u 8 t. T. 8 : Publichne vriaduvannia / nauk.-red. kol.: V. S. Zahorskyi (holova), S. O. Teleshun (spivholova) ta in. Lviv : LRIDU NADU* [in Ukrainian].
7. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Data zvernennia 20.01.2022 roku) [in Ukrainian]
8. Anosisye M. Kesale, Christopher Mahonge & Mikidadi Muhanga (2022) Effects of decentralization on the functionality of health facility governing committees in lower and middle-income countries: a systematic literature review, *Global Health Action*, 15:1, DOI: 10.1080/16549716.2022.2074662
9. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8 lypnia 2010 roku № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Data zvernennia 20.01.2022 roku) [in Ukrainian]
10. Rodríguez-Pose, A., & Muštra, V. (2022). The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of space. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(8), 1604–1622. <https://doi.org/10.1177/0308518X221118913>
11. «Pro vnesennia zmin do Zemelnogo kodeksu Ukrainy ta inshykh zakonodavchykh aktiv shchodo vdoskonalennia upravlinnia ta derehuliatcii u sferi zemelnykh vidnosyn»: Zakon Ukrainy vid 28 kvitnia 2021 roku № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text> (Data zvernennia 20.01.2022 roku) [in Ukrainian]
12. Sliusarchuk O.P., Kryshtof N.S., Doronina I.I. (2021). Finansova detsentralizatsiia u konteksti reformuvannia mizhbiudzhethnykh vidnosyn: kilkisni vymiry ta indykatory. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 1. S. 143-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2021\\_1\\_](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2021_1_) [in Ukrainian]
13. Petlenko Yu.V., Milanchenko V. (2020). Finansova detsentralizatsiia yak napriamok pidvyshchennia finansovoinezalezhnosti mistsevykh biudzhethiv. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika*. Vyp. 4. S. 39-47. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Ekon\\_2020\\_4\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2020_4_5) [in Ukrainian]
14. Terytorialni hromady v umovakh detsentralizatsii: ryzyky ta mekhanizmy rozvytku: monohrafiia / za red. Kravtsiva V.S., Storonianskoi I. Z. Lviv: DU «Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy, 2020. 531 s. (Seriiia «Problemy rehionalnoho rozvytku»). [in Ukrainian]
15. Rose Ephraim Matete, Forms of decentralization and their implications for educational accountability in Tanzania, *Heliyon*, Volume 8, Issue 5, 2022, e09436, ISSN 2405-8440, <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2022.e09436>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844022007241>)



**Коломієць Євгеній Віталійович,**

кандидат з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, вул. Фроментівська, 2, Київ, Україна, 03039; kolomiets0880@gmail.com; <https://orsid.org/0000-0003-0093-6733>

## ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ Е-УРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

**Анотація.** У статті зроблено комплексний аналіз особливостей впровадження е-урядування в умовах запровадження Указом Президента України правового режиму воєнного стану. Так, запровадження воєнного стану безумовно внесло корективи до всіх сфер суспільного життя та зумовило необхідність пристосовуватися до нових реалій.

Визначено, що застосування елементів інформатизації та комп'ютеризації в публічному управлінні дозволили значною мірою розширити межі участі громадян у прийнятті суспільно-важливих рішень, зменшити кількість надлишкових бюрократичних процесів під час отримання публічних послуг, підвищити рівень взаємодії між різними органами виконавчої влади тощо.

З'ясовано, що е-урядування може бути інноваційною моделлю управління; сукупністю функціональних можливостей держави; сукупністю інформаційних систем. Визначено, що зважаючи на складну правову природу поняття "е-урядування", його також часто трактують за допомогою змісту, що розглядається на трьох рівнях: концептуальному, процесному та технічному.

Зроблено висновки, що суттєвим прогресом в умовах воєнного стану характеризують взаємовідносини між урядом та державою. Адже за 2022 рік було значно збільшено кількість послуг, якими змогли скористатися громадян лише завдяки використанню інтернет-ресурсів. Також взаємовідносини між державою та бізнесом за допомогою електронного ресурсу Дія.Бізнес дозволили зберегти діяльність суб'єктів підприємництва та забезпечити робочими місцями внутрішньо переміщених осіб. Саме завдяки взаємодопомозі між центральними органами виконавчої влади (взаємовідносини уряд-уряд), в перші дні повномасштабного вторгнення сфера е-урядування станом на 2023 рік визнається міжнародними організаціями однією із пріоритетних напрямів для розвитку в Україні.

**Ключові слова:** е-урядування, сервісні послуги, інформаційно-телекомунікаційні послуги, Дія, воєнний стан, інтернет-ресурси.

**Kolomiets Yevhenii Vitaliiovych,**

Candidate of Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2 Frometivska str., Kyiv, Ukraine, 03039; kolomiets0880@gmail.com; <https://orsid.org/0000-0003-0093-6733>

## FEATURES OF THE IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT IN THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE GOVERNMENT BODIES DURING THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE

**Abstract.** The article provides a comprehensive analysis of the features of the implementation of e-government in the conditions of the introduction of the legal regime of martial law by the Decree of the President of Ukraine. Thus, the introduction of martial law definitely made adjustments to all spheres of social life and made it necessary to adapt to new realities.

It was determined that the use of elements of informatization and computerization in public administration made it possible to significantly expand the boundaries of public participation in the adoption of socially important decisions, reduce the number of redundant bureaucratic processes when receiving public services, increase the level of interaction between various bodies of executive power, etc.

It was found that e-government can be an innovative management model; the totality of functional capabilities of the state; a set of information systems. It was determined that due to the complex legal nature

of the concept of “e-government”, it is also often interpreted with the help of the content, which is considered at three levels: conceptual, process and technical.

It was concluded that significant progress in the conditions of martial law is characterized by relations between the government and the state. After all, in 2022, the number of services that citizens could use only thanks to the use of Internet resources was significantly increased. Also, the relationship between the state and business with the help of the Diya.Business electronic resource made it possible to preserve the activities of business entities and provide jobs for internally displaced persons. Thanks to the mutual assistance between the central bodies of the executive power (government-government relations), in the first days of the full-scale invasion, the field of e-governance as of 2023 is recognized by international organizations as one of the priority areas for development in Ukraine.

**Key words:** e-government, service services, information and telecommunication services, DIYA, martial law, Internet resources.

**Постановка проблеми та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Одним з пріоритетних напрямів державної політики, протягом вже досить тривалого періоду – є поступовий перехід до нової форми організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Така організація діяльності повинна характеризуватися забезпеченням якісно нового рівня оперативності та зручності отримання громадянами, організаціями, в тому числі міжнародними організаціями, державних (муніципальних) послуг. Безумовно, зручність та оперативність, в умовах сьогодення, досягається саме завдяки активному застосуванню інформаційно-телекомунікаційних (комп’ютерних технологій) в діяльності органів державної влади.

Саме у нинішньому суспільстві мережа Інтернет та набір сучасних інформаційних технологій відкрили нове середовище спілкування для людей, бізнесу та урядових організацій, надаючи більше можливостей для спілкування та отримання інформації абсолютно новим способом. Найбільшою заслугою є те, що інформаційно-комп’ютерні технології (ІКТ) створили можливість поширювати та отримувати урядову інформацію та послуги доступними способами.

Застосування елементів інформатизації та комп’ютеризації в публічному управлінні дозволили значною мірою розширити межі участі громадськості у прийнятті суспільно-важливих рішень, зменшити кількість надлишкових бюрократичних процесів під час отримання публічних послуг, підвищити рівень взаємодії між різними органами виконавчої влади тощо. Проте у лютому 2022 року, після вторгнення на територію України сусідньої держави електронна концепція розвитку органів публічної влади зазнала певних змін. Зокрема, в перший місяць повномасштабного вторгнення було обмежено доступ до значної кількості реєстрів, в той же час цифровий додаток “Дія”, на кінець 2022 року, надав можливість скористатися ще більшою

кількістю публічних послуг в електронному вигляді. Таким чином, зумовлюється актуальність здійснення комплексного дослідження для визначення впливу воєнного стану на подальше впровадження е-урядування в діяльності органів публічної адміністрації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сфера е-урядування останніми роками – є пріоритетним напрямом для проведення комплексних досліджень. Так, основою для здійснення комплексного аналізу впливу воєнного стану на е-урядування стали праці таких вітчизняних науковців як: Барегамян С. Х., Карпі Ю. В., Жекало Г. І., Заяць М. Я., Вакун О. В., Болдуєв М. В., Болдуєва О. В., Ісіков С. М., Белякова Є.О., Мохова Ю.Л. Окремо слід виділити працю Г.І. Ляхович та Г.І. Жекало “Концептуальні характеристики та особливості впровадження взаємодії інституцій влади та громадян в Україні із використанням ресурсів e-governance” [1], які розкрили з’ясували, що електронне урядування має беззаперечні переваги, які покращують стан демократичних процесів у державі першочергово через інформування. Адже чим більше каналів для здійснення інформування застосовується в практиці управління інституціями влади, тим більш відкрита та прозора політика формується. Також важливим є аналіз праці Г.Ю. Лук’яничук “Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України” [2], яка визначила, що електронне урядування дозволяє вирішити ряд існуючих проблем, а також загалом вдосконалює адміністративно-управлінську систему та підвищує ефективність діяльності органів державної влади зокрема. Впровадження новітнього інституту спричиняє трансформацію державного апарату та повинно враховувати суспільні інтереси та особливості національної системи управління. Потребує уваги і праця, Барегамян С. Х., Карпі Ю. В. “Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспек-

тиви впровадження в Україні” [3], які вказали на важливість впровадження електронного урядування на місцевому рівні, на якому безпосередньо і знаходять своє втілення всі нововведення загальнодержавного рівня щодо надання адміністративних послуг громадянам та суб'єктам господарської діяльності, а також залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень.

**Метою дослідження** виступає визначення впливу воєнного стану та військової агресії в Україні на сферу е-урядування в діяльності органів виконавчої влади та визначення перспективних напрямів для здійснення подальшого дослідження.

**Виклад матеріалу дослідження та його основні результати** 24 лютого 2022 року внаслідок повномасштабного вторгнення сусідньої держави на територію України, указом Президента України було введено правовий режим воєнного стану по всій території України [4]. Запровадження воєнного стану безумовно внесло корективи до всіх сфер суспільного життя та зумовило необхідність пристосовуватися до нових реалій. Втім, важливо відмітити, що незважаючи на активні бойові дії, е-урядування – є одним з найважливіших інструментів, що дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування певним чином забезпечувати свою належну діяльність в таких складних умовах. Задля того, щоб об'єктивно оцінити вплив воєнного стану на е-урядування, необхідно для початку з'ясувати саме поняття е-урядування, визначити його складові елементи.

Так, е-урядування (*електронне урядування*) є ключовим елементом ефективної урядової діяльності та сучасного демократичного суспільства, що забезпечує вільний та оперативний доступ населення до інформації та відкритого діалогу між державою та громадськістю за допомогою застосування інформаційних технологій [5, с. 50-52].

На думку М. В. Болдуєва електронне урядування має досить багато значень та трактувань. Зокрема, він розглядає таке поняття перш за все, як надання необхідних адміністративних послуг фізичним та юридичним особам в електронній формі за допомогою глобальної мережі Інтернет. У більш широкому розумінні електронне урядування являє собою пакет інформаційно-комп'ютерних технологій і набір супутніх організаційних заходів нормативно-правового забезпечення для організації електронної взаємодії між органами державної влади, громадянами, організаціями та іншими суб'єктами економіки [6, с. 119].

В праці Белякової Є.О. визначено, що електронне урядування є інструментом сталого розвитку, при ефективному застосуванні якого формується спрощена та прозора взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування між собою, з громадянами та бізнесом за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, а також здійснюється вплив на всі сфери суспільного життя громадян з метою задоволення їх потреб з одночасним забезпеченням сталості природних систем та навколишнього середовища [7, с. 153].

При цьому слід відмітити, що електронне урядування більшістю дослідників розглядається не просто як спосіб зростання ефективності публічного управління та адміністрування, але і як основний елемент нової моделі демократії в інформаційному суспільстві. Оскільки технології електронного урядування створюють умови для ефективності залучення громадян і громадських організацій до процесів розробки й реалізації публічної політики.

З огляду на складну природу поняття “е-урядування”, його також часто трактують за допомогою змісту – тобто того, з чого воно складається. Зазвичай, воно розглядається на трьох рівнях: концептуальному, процесному та технічному. Так, в межах концептуального рівня е-урядування є інноваційною моделлю політико-адміністративного управління або новою формою організації діяльності органів публічної влади. Процесний рівень е-урядування включає в себе сукупність функціональних можливостей, що може впроваджувати держава за допомогою використання сучасних видів інформаційно-комп'ютерних технологій. В цьому рівні використовується інформаційно-технологічна підтримка прийняття управлінських рішень, надання послуг державного чи місцевого значення в дистанційному (онлайн) режимі, застосування комп'ютерних технологій для участі громадськості в прийнятті суспільно-важливих рішень. І на технічному рівні е-урядування є сукупністю інформаційних систем, засобів зв'язку та обробки інформації, каналів передачі інформації, що беруть участь в процесах управління [8].

Таким чином, е-урядування може бути інноваційною моделлю управління; сукупністю функціональних можливостей держави; сукупністю інформаційних систем.

Крім змісту, для нашого дослідження має важливе значення з'ясувати також види взаємовідносин в системі е-урядування. Більшість теоретиків схиляються до трьох видів

взаємовідносин. Зокрема G2C (government to citizen) – “уряд – громадяни”, G2B (government to business) “уряд – бізнес”, G2G “уряд – уряд”. Крім зазначених вище трьох основних іноземні науковці виділяють додаткових види взаємовідносин: C2G (citizen-to-government) – “громадяни-уряд”; B2G (business-to-government) – бізнес для уряду; G2N (government-to-nonprofit) – уряд- неурядові організації; N2G (nonprofit-to-government) – неурядові організації-уряд; G2E (government-to-employee) уряд-державні службовці [9].

На думку Барегамян С.Х. запровадження технологій е-урядування дає змогу: 1) для громадян – мати доступ до публічної інформації та одержувати адміністративні послуги через мережу; брати участь у творенні і реалізації державної політики; 2) для бізнесу – через мережу мати спрощений доступ до органів влади, співпрацювати з ними, що сприятиме економічному розвитку; 3) для органів влади – підвищити оперативність, ефективність своєї діяльності, якість надання адміністративних послуг; залучити всіх громадян до процесу прийняття державних рішень [3].

Таким чином, в межах цього дослідження слід розглянути вплив воєнного стану в межах взаємовідносин уряд – громадяни, уряд-бізнес та уряд-уряд.

Щодо взаємовідносин уряд-уряд, то 12 березня 2022 року Кабінетом Міністрів України було прийнято важливу Постанову “Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану” [11]. Відповідно до цієї Постанови на період дії воєнного стану міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації, що належать до сфери їх управління, для забезпечення належного функціонування інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів, володільцями (держателями) та/або адміністраторами яких вони є, та захисту інформації, що обробляється в них, а також захисту державних інформаційних ресурсів, можуть вживати додаткових заходів. Зокрема: 1) розміщувати державні інформаційні ресурси та публічні електронні реєстри на хмарних ресурсах та/або в центрах обробки даних, що розташовані за межами України, та реєструвати доменні імена у домені gov.ua для такого розміщення; 2) створювати додаткові резервні

копії державних інформаційних ресурсів та публічних електронних реєстрів; 3) зберігати резервні копії державних інформаційних ресурсів та публічних електронних реєстрів у зашифрованому вигляді, зокрема за межами України; 4) зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів тощо [11].

Аналізуючи вказану вище Постанову, можливо констатувати, що з перших днів війни центральним органом виконавчої влади було вжито необхідних заходів щодо збереження досягнень у сфері е-урядування іншим органами виконавчої влади. З перших днів війни було обмежено доступ до державних реєстрів, окремих сайтів державних органів. Для прикладу, 24 лютого 2022 року було закрито доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень, з метою захисту його від можливих кібератак сусідньої держави. Станом на початок 2023 року реєстр є відкритим та перебуває під посиленням моніторингом стану кіберзагроз. Проте, у випадку виявлення ознак кіберзагрози Державна судова адміністрація України знову може обмежити доступ до реєстру [12].

Слід зазначити, що незважаючи на постійні можливі загрози в інформаційному просторі з боку сусідньої держави, взаємодія між різними органами виконавчої влади в рамках е-урядування поступово відновлюється чи вже вийшла на довоєнний період.

Повномасштабне вторгнення на територію України стало причиною для посиленої роботи органів виконавчої влади у сфері підтримки громадян, в тому числі з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Зокрема, це стосується розширення функціональних можливостей додатку “Дія”. Так за допомогою цифрового додатку “Дія” за 2022 рік було здійснено подальшу цифровізацію державних послуг, які можуть надаватися онлайн. Серед нових адміністративних послуг, якими можуть скористатися громадян в режимі онлайн, можливо назвати: 1) UNITED 24; 2) Пошкоджене майно 3) Послуги для внутрішньо переміщених осіб (призначення та скасування статусу, грошова допомога, зміна місця проживання); 4) Оновлена Є-Підтримка; 5) Допомога по безробіттю; 6) Дія.TV; 7) Дія.Радіо; 8) Є-Ворог; 9) Опитування; 10) Витяг про місце проживання; 11) Військові облігації; 12) Є-Оселя; 13) Англомовні документи. Також, в додатку дія заявилися три нових документи: Є-Документ, пенсійне посвідчення та посвідка на проживання [13].

На місцевому рівні також слід згадати про нову функціональну можливість додатку “Київ Цифровий” створювати контактні звернення щодо наявних проблем в місті Київ, що потребують вирішення з боку місцевої влади [14].

Таким чином, можливо аргументувати, що незважаючи на воєнну агресію сусідньої держави взаємодія “уряд-громадяни” у період воєнного стану в Україні доводить орієнтованість нашої держави на подальшу необхідність повної цифровізації послуг, що можуть надаватися громадянам та орієнтованість органів виконавчої влади на зменшення кількості бюрократичних процедур та сервісності послуг.

Щодо взаємодії уряду та бізнесу в умовах воєнного стану, то слід також вказати на цифровий додаток “Дія” та нові можливості для бізнесу. Зокрема, відповідно до Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану” у березні 2022 року було визначено, що бізнес з доходом до 10 млрд. грн. має право стати платниками єдиного податку 3-ї групи, що у свою чергу дозволяє сплачувати суб’єкту підприємництва ставку податку у 2 % від розміру доходу (замість 18 % податку на прибуток) [15]. Так, декларацію від сплати такого податку з червня 2022 року, можливо подавати за допомогою цифрового додатку “Дія”.

Ще одним цифровізованим сервісом для допомоги бізнесу, що набув особливої актуальності в умовах воєнного стану в Україні є Дія.Бізнес. Тут можливо виділити два ключових нововведення. По-перше, центральними органами виконавчої влади було запущено платформу цифрової взаємодії для допомоги з релокації бізнесу. ДП «Прозорро.Продажі» спільно з маркетплейсом E-Tender розробило ІТ-систему, яка дозволяє подавати заявки як підприємствам, що потребують переміщення, так і компаніям, які готові надати для цього приміщення чи інші активи. Платформа дозволяє не лише збирати та опрацьовувати такі запити, а й моніторити онлайн процес переїзду, що реалізовує Міністерство економіки України спільно з Міністерством, Укрзалізницею, Укрпоштою та іншими учасниками [16]. І по-друге, Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову “Про затвердження Порядку надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні”, що передбачає компенсацію

для бізнесу в розмірі 6700 гривень за кожную працевлаштовану внутрішньо переміщену особу [17]. Таку, компенсацію можливо отримати оформивши безкоштовну заявку за допомогою сервісу Дія.Бізнес.

І на завершення, слід зазначити, що відповідно до проведеного опитування проведеного Відділом економічних і соціальних питань ООН щодо електронного урядування за 2022 рік, після того як росія розпочала військовий наступ в Україні, український уряд успішно продовжив надання державних послуг, оперативно вдавшись до розміщення своєї цифрової інфраструктури в загальнодоступній хмарі, де вона розміщена в центрах обробки даних по всій Європі. Їхньою метою було уникнути випадкового чи навмисного знищення та доступу іноземної держави. Таким чином, український уряд зміг зберегти доступ і контроль над функціями, які є критично важливими для розбудови держави, такими як земельний реєстр. Використовуючи надійні комп’ютери та пристрої зберігання даних, урядові установи почали процес завантаження даних у хмару – даних, які раніше зберігалися на серверах, фізично розташованих у країні [18, с. 178].

**Висновки.** Застосування е-урядування в діяльності органів виконавчої влади в умовах введеного в лютому 2022 року правовим режимом воєнного стану аргументує спроможність нашої держави протистояти зовнішньому ворогу на всіх фронтах. Так, в умовах активних бойових дій вищими органами державної влади було зроблено комплекс заходів спрямованих на збереження та подальше впровадження інструментів побудови сервісного суспільства, в тому числі розвитку взаємовідносин: уряд-громадяни, уряд-бізнес та уряд-уряд.

Суттєвим прогресом в умовах воєнного стану характеризуються взаємовідносини між урядом та державою. Адже за 2022 рік було значно збільшено кількість послуг, якими змогли скористатися громадян лише завдяки використанню інтернет-ресурсів. Також взаємовідносини між державою та бізнесом за допомогою електронного ресурсу Дія.Бізнес дозволили зберегти діяльність суб’єктів підприємництва та забезпечити робочими місцями внутрішньо переміщених осіб. Саме завдяки взаємодопомозі між центральними органами виконавчої влади (взаємовідносини уряд-уряд), в перші дні повномасштабного вторгнення сфера е-урядування станом на 2023 рік визнається міжнародними організаціями однією із пріоритетних напрямів для розвитку в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ляхович, Г. І., & Жекало, Г. І. Концептуальні характеристики та особливості впровадження взаємодії інституцій влади та громадян в Україні із використанням ресурсів e-governance. *Економіка, управління та адміністрування*, № 1(103), 2023. С. 111–117. [https://doi.org/10.26642/ema-2023-1\(103\)-111-117](https://doi.org/10.26642/ema-2023-1(103)-111-117)
2. Лук'янова Г.Ю. Особливості впровадження електронного урядування в органах виконавчої влади України. № 4 (2021): Аналітично-порівняльне правознавство. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/255113>
3. Барегамян С. Х., Карпі Ю. В. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1522>
4. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
5. Мохова Ю.Л. Особливості державного управління в країнах Європейського союзу в умовах сталого розвитку. *Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях*: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м.Маріуполь, 27-28 травня 2021 р.). Маріуполь, 2021. С. 50-52.
6. Болдуєв М. В., Болдуєва О. В., Ісіков С. М. Стан та перспективи розвитку електронного урядування в публічному управлінні України. *Публічне управління та адміністрування. economics Bulletin*, 2020, № 3 с. 118-125 р. [https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/3/EV20203\\_118-125.pdf](https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/3/EV20203_118-125.pdf)
7. *Белякова Є.О.* Інформаційно-правове забезпечення електронного урядування в Україні. дис. на здоб. наукового ступеня док. філософ право. Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2021. 191 с.
8. Жекало Г. І., Заяць М. Я., Вакун О. В. Сутність та зміст електронного урядування: концептуальний вимір. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1716>
9. Fang Z. E-Government in the digital era: concept, practice, and development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, Vol. 10, №.2, 2002, р. 1-22.
10. Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 р. № 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyakipitannya-zabezpechennya-funkcionuvannya-informacijno-komunikacijnih-sistem-elektronnih-komunikacijnih-sistem-publichnih-elektronnih-reyestriv-v-umovah-voyennogo-stanu-263>
11. Доступ до всіх судових рішень відновили, але ЄДРСР працює поки що в тестовому режимі. Інформаційний матеріал. URL: <https://www.dzakupivli.com.ua/news/1630-dostup-do-vsh-sudovih-rshen-vdnovili-ale-drsr-pratsyu-pokishcho-v-testovomu-rejim>
12. Рік незламності Мінцифри: військові послуги в Дії та інші топ-100 досягнень міністерства. Офіційні відомості Міністерства цифрової трансформації від 27.12.2022 р. URL: <https://diia.gov.ua/news/rik-nezlamnosti-mincifri-vijskovi-poslugi-v-diyi-ta-inshi-top-100-dosyagnen-ministerstva>
13. У застосунок «Київ Цифровий» інтегрували можливість створювати звернення до Контактного центру Києва 1551. Офіційний портал Києва. URL: [https://kyivcity.gov.ua/news/uzastosunok\\_kiv\\_tsifroviy\\_integruvali\\_mozhlivist\\_stvoryuvati\\_zvernennya\\_do\\_kontaktного\\_tsentru\\_kiyeva\\_1551/](https://kyivcity.gov.ua/news/uzastosunok_kiv_tsifroviy_integruvali_mozhlivist_stvoryuvati_zvernennya_do_kontaktного_tsentru_kiyeva_1551/)
14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 03.03.2022 р. № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#Text>
15. В Україні запустили єдину платформу цифрової взаємодії для допомоги в релокації бізнесу. Дія. Бізнес. від 11.04.2022 р. URL: <https://business.diia.gov.ua/cases/iniciativi/v-ukraini-zapustili-edinu-platformu-cifrovoi-vzaemodii-dla-dopomogi-v-relokacii-biznesu>
16. Про затвердження Порядку надання роботодавцю компенсації витрат на оплату праці за працевлаштування внутрішньо переміщених осіб внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-2022-p#Text>
17. UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2022 The Future of Digital government. Department of Economic and Social Affairs. р. 279 <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>
18. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorochuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.

## REFERENCES:

1. Lyakhovich, G. I., & Zhekalo, G. I. (2023). Conceptual characteristics and peculiarities of the implementation of the interaction of government institutions and citizens in Ukraine using e-governance resources. *Economics, Management and Administration*, (1(103), 111–117. [https://doi.org/10.26642/ema-2023-1\(103\)-111-117](https://doi.org/10.26642/ema-2023-1(103)-111-117)

2. Lukyanova G.Yu. Peculiarities of the implementation of electronic governance in the bodies of the executive power of Ukraine. No. 4 (2021): Analytical and comparative jurisprudence. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/255113>
3. Bareghamyan S. Kh., Karpi Y. V. Electronic governance at the national, regional and local levels: current state and prospects of implementation in Ukraine. Public administration: improvement and development. 2019. No. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1522>
4. On the introduction of martial law in Ukraine: Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 No. 2102-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
5. Yu.L. Mokhova Peculiarities of public administration in the countries of the European Union in conditions of sustainable development. Public administration for sustainable development: challenges and prospects at the national and local levels: materials of the IV International. science and practice conf. (Mariupol, May 27-28, 2021). Mariupol, 2021. P.50-52.
6. Bolduev M. V., Boldueva O. V., Isikov S. M. The state and prospects of the development of electronic governance in the public administration of Ukraine. Public management and administration. economics Bulletin, 2020, No. 3 p. 118-125 [https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/3/EV20203\\_118-125.pdf](https://ev.nmu.org.ua/docs/2020/3/EV20203_118-125.pdf)
7. Belyakova E.O. Information and legal provision of e-governance in Ukraine. thesis on scientific degree doc. philosopher of law. National University of Bioresources and Nature Management of Ukraine, Kyiv, 2021. 191 p.
8. Zhekalo G. I., Zayats M. Ya., Vakun O. V. The essence and content of electronic governance: conceptual dimension. Public administration: improvement and development. 2020. No. 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1716>
9. Fang Z. E-Government in the digital era: concept, practice, and development. International Journal of The Computer, The Internet and Management, Vol. 10, No. 2, 2002, p. 1-22.
10. Some issues of ensuring the functioning of information and communication systems, electronic communication systems, and public electronic registers under martial law: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 12, 2022 No. 263. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/263>
11. Access to all court decisions has been restored, but the EDRSR is still in test mode. Information material. URL: <https://www.dzakupivli.com.ua/news/1630-dostup-do-vsh-sudovih-rshen-vidnoviliale-drsr-pratsyu-poki-shcho-v-testovomu-rejim>
12. Year of invincibility of the Ministry of Digital: military services in Action and other top 100 achievements of the Ministry. Official information of the Ministry of Digital Transformation from December 27, 2022. URL: <https://diia.gov.ua/news/rik-nezlamnosti-mincifri-vijskovi-poslugi-v-diyi-ta-inshi-top-100-dosyagnen-ministerstva>
13. The “Kyiv Digital” application has integrated the ability to create appeals to the Contact Center of Kyiv 1551. The official portal of Kyiv. URL: [https://kyivcity.gov.ua/news/u\\_zastosunok\\_kiv\\_tsifroviy\\_integruvali\\_mozhlyvist\\_stvoryuvati\\_zvernennya\\_do\\_kontaktynogo\\_tsentru\\_kiyeva\\_1551/](https://kyivcity.gov.ua/news/u_zastosunok_kiv_tsifroviy_integruvali_mozhlyvist_stvoryuvati_zvernennya_do_kontaktynogo_tsentru_kiyeva_1551/)
14. On amendments to the Tax Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine regarding the peculiarities of taxation and reporting during the period of martial law: Law of Ukraine dated 03.03. 2022 No. 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#Text>
15. In Ukraine, a single digital interaction platform was launched to assist in business relocation. Action. Business. from 04/11/2022 URL: <https://business.diia.gov.ua/cases/iniciativi/v-ukraini-zapusti-edinu-platformu-cifrovoi-vzaemodii-dla-dopomogi-v-relokaii-biznesu>
16. On the approval of the Procedure for providing compensation to the employer for labor costs for the employment of internally displaced persons as a result of hostilities during martial law in Ukraine: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 20, 2022 No. 331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/331-2022-п#Text>
17. UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2022 The Future of Digital government. Department of Economic and Social Affairs. p. 279 <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>.
18. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydorchuk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.

**Лисенко Сергій Олексійович,**

доктор юридичних наук, професор, ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом», завідувач кафедри адміністративного, фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого, м. Київ, Україна, [sl-bezpeka@iapm.edu.ua](mailto:sl-bezpeka@iapm.edu.ua); <https://orcid.org/0000-0002-7050-5536>

## РОЗРОБКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПІДГОТОВКИ ОПИТУВАННЯ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ПОЛІГРАФА

**Анотація.** Статтю присвячено особливостям передтестової бесіди, що передує перевірці на поліграфі та потребі вдосконалення адміністративно-правового регулювання цього процесу. В центрі уваги дослідника перебуває проведення передтестової бесіди з використанням теорії поля Курта Левіна. Такий підхід спрямований на використання систематизації факторів, що викликають приваблюючі та відштовхуючі реакції у опитуваного.

Наголошено на важливості правильного проведення передтестової бесіди, що дозволяє реалізувати ряд її функцій: переконання опитуваного в непохитності тестуванні на поліграфі; мобілізацію пам'яті опитуваного; актуалізації у опитуваного власних сенсів, пов'язаних з перевіркою або контрольною тематиками; формування у опитуваного високої значущості ситуації тестування; введення опитуваного в оптимальний психологічний коридор. Застосування теорії поля Курта Левіна дозволяє порівнювати події та явища, що демонструють приваблюючі чи відштовхуючі реакції опитуваного, підвищуючи достовірність результатів тестування. При цьому, зростає роль саме передтестової бесіди, у процесі якої визначається ставлення опитуваного до ситуації та (за потреби) коригуються майбутні контрольні й перевірені питання. Адже хоча деякі явища і події мають однозначно приваблюючу чи однозначно відштовхувальну реакцію для всіх опитуваних, інші – можуть давати індивідуальну реакцію.

Окрему увагу присвячено важливості врахування інтелектуально-освітнього рівня опитуваного. Питання повинні бути сформульовані таким чином, щоб подавати інформацію в доступній формі. Водночас – вони мають максимально деталізувати інформацію, що дозволить виявляти випадки «напівправди» та частково достовірні відповіді. Всі перелічені моменти мають бути закріплені у відповідних адміністративно-правових нормах. Це дозволить не лише стандартизувати процедуру проведення передтестової бесіди, але й зробити її доступною для подальшої оптимізації.

**Ключові слова:** поліграф, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові відносини, психофізіологічні опитування, перевірки, принципи перевірок, результативність перевірок.

**Lysenko Serhiy Oleksiyovych,**

Doctor of Law, Professor, PJSC «Higher Educational Institution «Interregional Academy of Personnel Management», Head of the Department of Administrative, Financial and Banking Law of the Educational and Scientific Institute of Law named after Prince Volodymyr the Great, Kyiv, Ukraine, [sl-bezpeka@iapm.edu.ua](mailto:sl-bezpeka@iapm.edu.ua); <https://orcid.org/0000-0002-7050-5536>

## DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES FOR THE PREPARATION OF A SURVEY USING A POLYGRAPH

**Abstract.** The article is devoted to the features of the pre-test interview preceding the polygraph examination and the need to improve the administrative and legal regulation of this process. The researcher's focus is on conducting a pre-test interview using Kurt Lewin's field theory. This approach is aimed at using the systematization of factors that cause attractive and repulsive reactions in the interviewee.

The importance of the correct conduct of the pre-test interview is emphasized, which allows you to realize a number of its functions: convincing the interviewee that the polygraph test is infallible; mobilization of the interviewee's memory; actualization of the interviewee's own meanings related to the test or control topics; forming in the interviewee a high significance of the testing situation; entering the interviewee into the optimal psychological corridor. The application of Kurt Lewin's field theory allows you to compare events



*and phenomena that demonstrate attractive or repulsive reactions of the interviewee, increasing the reliability of the test results. At the same time, the role of the pre-test interview is growing, in the process of which the interviewee's attitude to the situation is determined and (if necessary) future control and verification questions are adjusted. After all, although some phenomena and events have an unambiguously attractive or unambiguously repulsive reaction for all interviewees, others can give an individual reaction.*

*Particular attention is paid to the importance of taking into account the intellectual and educational level of the interviewee. Questions should be formulated in such a way as to present information in an accessible form. At the same time, they should detail the information as much as possible, which will allow identifying cases of "half-truths" and partially reliable answers. All the listed points must be fixed in the relevant administrative and legal regulations. This will allow not only to standardize the procedure of the pre-test interview, but also to make it available for further optimization.*

**Key words:** *polygraph, administrative-legal regulation, administrative-legal relations, psychophysiological surveys, checks, principles of checks, effectiveness of checks.*

### **Постановка проблеми в загальному вигляді.**

Використання поліграфу вже давно стало повсякденним методом збору інформації, перевірки достовірності інформації та проведення розслідувань. Проте, слід зазначити, що в жодній країні світу немає закону, який би зобов'язував усіх громадян до проведення опитування із використанням комп'ютерного поліграфу. Таке положення є достатньо логічним, тому що процес тестування на поліграфі має достовірну вірогідність, якщо він відбувається за добровільною згодою опитуваного. При цьому, спостерігається поширення застосування поліграфу як у державних органах, так і у приватному секторі, а відтак – достатньо важливо сформулювати певні адміністративно-правові механізми проведення опитувань на поліграфі для самих поліграфологів, у залежності від причин перевірки та її мети.

Наразі розробка алгоритму дій поліграфологів у вигляді інструкцій та протоколів для різного виду ситуацій залишається нагальною потребою адміністративно-правового регулювання. Крім того, за загальними правилами проведення поліграфічних тестувань, важливим кроком є підготовка опитуваного, яка відбувається під час передтестової бесіди. Доволі перспективним видається проведення передтестової бесіди із використанням теорії поля Курта Левіна (що забезпечує наукову новизну підходу та методу), розробка адміністративно-правового механізму проведення якої, заслуговує найпильнішої уваги.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми**

Питання організації проведення тестування на поліграфі та правового регулювання цього процесу, вже ставало об'єктом уваги вітчизняних науковців. Зокрема, використання поліграфа як в ході проведення розслідувань, так і загалом у діяльності організацій і установ, досліджували такі науковці, як: А. Ф. Волобуєв, В. Я. Дідик,

Н. С. Карпов, Н. І. Клименко, В. О. Коновалова, О. І. Мотлях, О. А. Назаров, В. Ю. Шепітько [1] та інші. Праці ж вітчизняних дослідників, своєю чергою, враховують більш ранні напрацювання західних (переважно – американських) фахівців з поліграфології (Weaver (1985); Capps and Ansley (1992); Van Herk (1990); Wilber, (1997) [2]; Krapohl (1998); Bell, Raskin, Honts, & Kircher (1999); Swinford (1999); Harwell (2000); Poletti (2002) [3]; Handler & Nelson (2008); Nelson, R., Handler, M., Shaw, P., Gougler, M., Blalock, B., Russell, C., Cushman, B. & Oelrich (2011) [4]; Kernberg (2015) [5]. Проте, теорія і практика застосування поліграфу й правового регулювання цього процесу, з огляду на динаміку його поширення, не знижує уваги з боку наукової спільноти.

Окремої ж уваги заслуговує використання теорії поля Курта Левіна в ході підготовки до тестування на поліграфі. Потреба розробки адміністративно-правового механізму проведення такої бесіди і обумовлює особливу актуальність даного дослідження.

**Мета публікації:** огляд адміністративно-правового механізму проведення передтестової бесіди поліграфологічної перевірки (зокрема – із використанням теорії поля Курта Левіна).

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Передтестова бесіда, як і будь-який початковий етап складної та відповідальної процедури, виконує ряд функцій. Зокрема, в її процесі поліграфолог намагається якісніше активізувати пам'ять опитуваного. Його ціль – підсилити ситуативну значимість перевіркової тематики та прибрати всі сторонні подразники психофізіологічних реакцій людини. Відтак, саме передтестова бесіда заслуговує на особливу увагу в контексті її оптимізації. Автор розробив соціально-психологічну методику для проведення стислої передтестової бесіди, яка б вводила опитуваного у необхідний стан. В ідеалі, дану методику варто оформити у вигляді адміністра-

тивно-правового акту для подальшого використання у середовищі поліграфологів.

Запропонована методика ґрунтується на особливості сприйняття особою перевірконого стимулу та фону. Автор пропонує вводити перемінні, здатні підсилити перевірконий стимул для особи, яка причетна до перевірконого факту. І навпаки, знецінити значимість перевірконого стимулу для непричетної людини. Зокрема, пропонується ввести перемінні, згідно теорії поля німецько-американського психолога Курта Левіна, які потрапляють в психологічне поле та проявляють свою появу у свідомості людини.

Теорія Курта Левіна виявилась оригінальною теорією у визначенні людської поведінки. Відповідно до неї, протікання фізіологічних реакцій цілком зводиться до певної сукупності умов існуючого в даний момент поля. Курт Левін виходив з того, що людська особистість живе і розвивається в полі залежності оточуючих її предметів, які мають певний заряд впливу. Дослідження Левіна доводили, що для кожної особи цей заряд має свій знак, проте існують такі предмети, які для всіх мають однаково привабливий або відштовхуючий заряд впливу. Впливаючи на особу, предмети викликають в неї емоції, які Левін вважав енергетичними зарядами, що породжують напругу людини. У цьому стані особа прагне до розрядки, тобто до задоволення своїх потреб [6].

Важливо визначити, що Левін визнавав наявність впливу не психічних дій на поведінку людини. Тому особливо неусвідомлювані людиною стимули, соціально-економічного та фізіологічного фактори, також включаються в його життєвий простір. Часто життєвий простір називають психологічним [7].

Досліджувана подія є результатом взаємодії кількох фактів. Кількість місць та регіонів визначається кількістю фактів, що перебувають в даний момент в життєвому просторі. На скільки ближче те чи інше місце до особистого простору людини, тим сильніший вплив воно чинить.

Розглянемо алгоритм передтестової бесіди в контексті запровадження адміністративно-правових засад методики та тренінгу. Передтестова бесіда залишається найважливішим етапом опитування на поліграфі. Практично вона і забезпечує її вірогідний результат [2].

Як уже зазначалося, передтестова бесіда виконує ряд функцій. Серед іншого, вона сприяє:

- переконанню опитуваного в непохибності тестуванні на поліграфі;
- мобілізації пам'яті опитуваного;

– актуалізації у опитуваного власних сенсів, пов'язаних з перевірконою або контрольною тематиками;

– формуванню у опитуваного високої значущості ситуації тестування;

– введенню опитуваного в оптимальний психологічний коридор [8].

Передтестова бесіда має обов'язковий набір пунктів, які категорично заборонено обходити, і це варто задекларувати у відповідних адміністративно-правових тезах інструкцій та протоколів для поліграфологів. В результаті вірно проведеної передтестової бесіди у особи, не причетної до досліджуваної події, повинна виникнути впевненість у тому, що поліграф цю непричетність доведе. І навпаки у причетного має бути сформоване розуміння хибності приховування будь-якої правдивої інформації [9].

В межах даної роботи, використовувався механізм екстраполяції та інтерполяції під час передтестової бесіди. Якщо стимул вдавалось екстраполювати під час пред'явлення в тесті, тоді реакції набирали свого значення для опитуваного. Тому реакції могли вважатися дійсними. В разі неважливості стимулу, реакція на нього інтерполювалася. Тобто стимул у свідомості опитуваного, зливався та поглинався психологічним полем Курта Левіна [6].

Зрозуміло, що законодавці та адміністратори не є фахівцями в галузі психофізіології, а тому, для створення ефективних адміністративно-правових засад проведення передтестової бесіди, вони повинні керуватися порадами психологів та самих поліграфологів. Проте, і поліграфологам слід підпорядковуватись чіткому регламенту запроваджених адміністративно-правових засад. Зрозуміло, що у своїй роботі поліграфолог стикається, в першу чергу, з проявами образної та словесно-логічної пам'яті, тоді як інструкції та протоколи записані в адміністративно-правових нормах.

В одному американському посібнику адміністративно-правових засад з «детекції брехні» д-р Гарольд Фельдман зазначає, що поліграфологу слід уникати грубого поводження та поганих манер. Тому що владність в поводженні може викликати побоювання у опитуваній особі і вплине негативно на ефективність тестування [10].

Так інструкціями пропонується підштовхувати людину до вільної розповіді про подію, просити повністю розповісти все, що відомо, а також можливо висказати наявні підозри щодо інших осіб. Якщо особа почала говорити, то поліграфолог повинен слухати її спокійно

і уважно, не перебиваючи. Коли людина розповідає свою версію того, що сталося, то вона, зазвичай, частково розкривається. Важливо аналізувати все те, що людина говорить, як вона почала розповідь, в якому темпі, на скільки її виклад звичний для неї. При розповіді ключових моментів поліграфолог може ставити уточнюючі питання, виявляти в словах опитуваного протиріччя [4].

В межах дослідження пропонується адміністративно-правовим шляхом запровадити обов'язковість зупинення тестування, якщо в рамках бесіди людина почне давати свідчення. Потрібно попросити опитуваного викласти всі факти власноруч на папері, тобто рухатись по гарячих слідах. В іншому випадку опитуваний може передумати і замкнутися.

Іноді під час досліджень було так, що опитуваний заявляв, що нічого не знає про подію, що він готовий дати необхідні пояснення, але не може зробити цього з об'єктивної причини. Тоді опитуваного все одно повертали до розмови про встановлювану подію, знову вводили його в межі фабули справи.

Дослідженнями доведено необхідність введення адміністративно-правових засад відносно осіб з низьким інтелектуально-освітнім рівнем. Такі обстежувані особи можуть не зрозуміти питання, тоді питання повинні бути відредаговані в максимально спрощеній формі. І навпаки, інструкція повинна містити обов'язок поліграфолога сприяти деталізації та конкретизації. Тобто, у тому випадку, якщо виникає підозра, що опитуваний розуміє сенс питання недостатньо добре, варто попросити його самому пояснити, як він зрозумів питання.

Адміністративно-правовим шляхом варто задекларувати обов'язок поліграфолога переформулювати контрольні питання (а іноді – й перевірочні), якщо опитуваний визнає деякі факти, що входять в поле Курта Левіна та досліджувану подію. Іноді опитувані визнають тільки частину правди, тому редагування запитань сприяє виявленню такої «напівправди». Для цього варто переформулювати питання шляхом вставки фрази типу: «крім сказаного...», «крім зазначених Вами ...», «за винятком того, що Ви мені розповіли ...» та інших, схожих за подачею інформації.

Таким чином, передтестова бесіда, проведена за нашою методикою, сприяє швидкій та ефективній підготовці опитуваного до проведення тестування на поліграфі.

**Висновки і перспективи подальших досліджень тематики**

Запровадження чітких адміністративно-правових заходів, для проведення підготовчого етапу опитування із використанням комп'ютерного поліграфу, дозволить фахівцям досягати значних методичних результатів із високим рівнем вірогідності. Вони зможуть переконати опитувану особу в непогрішності роботи поліграфу, мобілізувати пам'ять опитуваної особи та актуалізувати у свідомості особистісні смисли, пов'язані із перевіркою або контрольною тематиками. Тому, що кінцевою метою передтестової бесіди є формування у опитуваного високої суб'єктивної значущості теми перевірки та введення його в оптимальний психологічний коридор події.

Одночасно із застосуванням вищевикладеного адміністративно-правового механізму швидкої підготовки опитуваного до тестування, автором, в ході дослідження, використовувались методи адаптації та стимуляції опитуваних. Під час цих заходів, у опитуваних осіб відбувалась додаткова актуалізація перевіркової теми та довіра до самої процедури опитування. Тому, що головною ціллю даної роботи, було створення уявлення про адміністративно-правові засади для методики, що дозволяє ефективно та швидко вводити опитувану особу в необхідний психологічний коридор із одночасною актуалізацією перевіркової тематики.

Подальшої уваги дослідників заслуговують питання деталізації адміністративно-правових норм, що врегулюють інструкцію до проведення передтестової бесіди.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Шепітько В. Ю. «Криміналістика: підручник у 2-х т. Т. 2». 2019. *Харків: Право*, 328 с.
2. Ken Wilber. «An integral theory of consciousness», *Journal of Consciousness Studies*. № 4. 1997.
3. Frank E. Poletti. «Plato's vowels: how the alphabet Influenced the evolution of consciousness», *World futures*. № 58. 2002. P. 101–116.
4. Nelson, R., Handler, M., Shaw, P., Gougler, M., Blalock, B., Russell, C., Cushman, B. & Oelrich, M. *Using the Empirical Scoring System. Polygraph*, № 40. 2011. pp. 67-78.
5. Kernberg Otto. «Conflict, Leadership, Ideology in Groups and Organizations», *M.-NF «Klass»*. 2015. 424 p.
6. Курт Левін. Теорія поля в соціальних науках. *Академічний проект*. 2017. 365 с.
7. Klimenko V.V. Psychophysiological mechanisms of human praxis, monograph, *K, «Slovo»*. 2013. 635p.
8. Matte J.A. «Forensic Psychophysiology Using the Polygraph», *GAM Publications, Wiliamsville*. 2012.
9. Handler, M. Geddes, L.A., & Reicherter, J. «A Discussion of Two Diagnostic Features of the

Polygraph Cardiovascular Channel». *Polygraph*, № 36, (2). 2007. pp. 70-85.

10. Lysenko S. «The Influence of Three Biological Rhythms on the Psychophysiological Reactions of a Person», *APA Magazin*, nov/des, volume 50(6). 2017. p. 45-51.

## REFERENCES:

---

1. Shepitko V.Yu. (2019). «Kryminalistyka: pidruchnyk u 2-kh t. T. 2». 2019. Kharkiv: Pravo, 328 s. [in Ukrainian].
2. Ken Wilber. (1997). «An integral theory of consciousness», *Journal of Consciousness Studies*. № 4. 1997.
3. Frank E. Poletti. « Plato's vowels: how the alphabet Influenced the evolution of consciousness», *World futures*. № 58. 2002. P. 101–116.
4. Nelson, R., Handler, M., Shaw, P., Gougler, M., Blalock, B., Russell, C., Cushman, B. & Oelrich,

M. Using the Empirical Scoring System. *Polygraph*, № 40. 2011. pp. 67-78.

5. Kernberg Otto. «Conflict, Leadership, Ideology in Groups and Organizations», M.-NF «Klass». 2015. 424 p.
6. Kurt Levin. (2017). *Teoriia polia v sotsialnykh naukakh*. Akademichnyi proekt. 365 s. [in Ukrainian].
7. Klimenko V.V. (2013). *Psychophysiological mechanisms of human praxis*, monograph, K, «Slovo». 635p. [in Ukrainian].
8. Matte J.A. «Forensic Psychophysiology Using the Polygraph», GAM Publications, Wiliamsville. 2012.
9. Handler, M. Geddes, L.A., & Reicherter, J. «A Discussion of Two Diagnostic Features of the Polygraph Cardiovascular Channel». *Polygraph*, № 36, (2). 2007. pp. 70-85.
10. Lysenko S. «The Influence of Three Biological Rhythms on the Psychophysiological Reactions of a Person», *APA Magazin*, nov/des, volume 50(6). 2017. p. 45-51.

**Папакіна Ганна Сергіївна,**

судовий експерт лабораторії криміналістичних та інженерно-технічних видів досліджень Науково-дослідного центру судової експертизи у сфері інформаційних технологій та інтелектуальної власності Міністерства юстиції України, бульвар Л. Українки, б. 26, офіс 401, м. Київ, 01133; [annapapakina17@gmail.com](mailto:annapapakina17@gmail.com); <https://orcid.org/0009-0008-0917-3975>

## ІДЕНТИФІКАЦІЯ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА В УМОВАХ ВОЄННОГО ТА ПІСЛЯВОЄННОГО СТАНІВ

**Анотація.** В умовах воєнного стану розв'язання питань ідентифікації пошкоджених або зруйнованих об'єктів нерухомого майна має важливе значення при виконанні судових експертиз, висновки яких надалі будуть використані для відшкодування збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації на території України, під час розгляду в юрисдикційних органах України та закордонних органах. Ідентифікація об'єкта нерухомого майна дає змогу експерту підтвердити, що саме цей об'єкт зазначений як пошкоджений або зруйнований у постанові/ухвалі/заяві/листі тощо є об'єктом дослідження.

Ідентифікація об'єкта нерухомого майна – це процес встановлення відповідності об'єкта, який включає дослідження та порівняння документальних даних (правовстановлюючих документів, проектно-кошторисної та/або технічної документації) на об'єкт нерухомого майна з даними візуально-інструментального огляду.

Основною проблемою, з якою стикаються експерти при ідентифікації об'єктів нерухомого майна пошкоджених та зруйнованих внаслідок збройної агресії Російської Федерації в Україні, є суттєві пошкодження конструктивних елементів або взагалі повне руйнування споруд, що своєю чергою ускладнює за фактом їх ідентифікацію за результатами візуально-інструментального огляду. Внаслідок встановлення воєнного стану в Україні для можливості використання дронів для фіксування руйнувань на конкретній території необхідно попередньо отримати дозвіл на це у територіального управління Служби безпеки України, що подовжує в часі проведення ідентифікації.

Також, внаслідок встановлення воєнного стану в Україні публічна кадастрова карта є відключеною. До припинення дії воєнного стану відновлення роботи публічної кадастрової карти не планується, зазначене також подовжує в часі ідентифікацію.

Слід зазначити, що на головних фасадах споруд в більшості регіонів України для неможливості ідентифікації місцевості агресором були демонтовані або знищені таблички, вказівники з найменуванням вулиць та їх номерів. Зазначене унеможлиблює при огляді об'єкта (об'єктів) дослідження за фактом орієнтуватись експерту на місцевості.

Також об'єкт дослідження може бути розташований у зоні проведення бойових дій або знаходитись на тимчасово окупованій території. Зазначене унеможлиблює огляд об'єкта дослідження з об'єктивних причин, а отже і ідентифікацію за фактом.

Метою даної статті було вирішення проблематики з питань ідентифікації пошкоджених або зруйнованих об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії Російської Федерації на території України для надання висновку більшої обґрунтованості під час розгляду в юрисдикційних органах України та закордонних юрисдикційних органах.

**Ключові слова:** ідентифікація, воєнний стан, пошкодження, руйнування, несучі конструкції, нерухоме майно, геолокація.

**Пapakina Hanna Serhiivna,**

Forensic Expert at the laboratory in criminalistics and engineering and Technical Research of the Research Center for Forensic Science of Information Technologies and Intellectual Property of the Ministry of Justice of Ukraine, L. Ukrainka Boulevard, b. 26, office 501, Kyiv, 01133; [annapapakina17@gmail.com](mailto:annapapakina17@gmail.com); <https://orcid.org/0009-0008-0917-3975>

## IDENTIFICATION OF REAL ESTATE OBJECTS IN WARTIME AND POST-WAR CONDITIONS

**Abstract.** *In the context of martial law, the identification of damaged or destroyed real estate objects is important when performing forensic examinations, the conclusions of which will be used to compensate for damages caused by the armed aggression of the Russian Federation on the territory of Ukraine, during proceedings before the jurisdictional authorities of Ukraine and foreign bodies. Identification of the real estate object allows the expert to confirm that this particular object is indicated as damaged or destroyed in the resolution/decision/application/letter, etc.*

*Identification of a real estate object is the process of establishing the conformity of the object, which includes the study and comparison of documentary data (title documents, design estimates and/or technical documentation) for the real estate object with the data of visual and instrumental inspection.*

*The main problem faced by experts in identifying real estate objects damaged and destroyed as a result of the armed aggression of the Russian Federation in Ukraine is significant damage to structural elements or even complete destruction of structures, which in turn makes it difficult to identify them based on the results of visual and instrumental inspection. As a result of martial law in Ukraine, in order to use drones to record destruction in a particular territory, it is necessary to obtain prior permission from the territorial office of the Security Service of Ukraine, which extends the time for identification.*

*In addition, due to the introduction of martial law in Ukraine, the public cadastral map is disabled. There are no plans to restore the public cadastral map until the martial law is lifted, which also prolongs the identification process.*

*It should be noted that on the main facades of buildings in most regions of Ukraine, the aggressor has dismantled or destroyed signs with street names and numbers to make it impossible to identify the area. This also makes it impossible for the expert to be guided by the location when inspecting the object(s) of the study.*

*Besides of it, the object of research may be located in a combat zone or in the temporarily occupied territory. The above makes it impossible to inspect the object of research for objective reasons, and therefore to identify it after the fact.*

*The purpose of this article is to address the issues related to the identification of damaged or destroyed real estate objects as a result of the armed aggression of the Russian Federation on the territory of Ukraine in order to make the conclusion more reasonable when considered by the jurisdictional authorities of Ukraine and foreign jurisdictional authorities.*

**Key words:** *identification, martial law, damage, destruction, load-bearing structures, real estate, geolocation.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.**

В умовах воєнного стану розв'язання питань ідентифікації пошкоджених або зруйнованих об'єктів нерухомого майна має важливе значення при виконанні судових експертиз, висновки яких в подальшому будуть використані для відшкодування збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації на території України, під час розгляду в юрисдикційних органах України та закордонних юрисдикційних органах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.**

Термін «ідентифікація» походить від латинського слова «*identifico*» – ототожнювати [1]. Ідентифікація використовується в криміналіс-

тичних експертизах [2] для з'ясування обставин, які мають значення для слідства за допомогою спеціального обладнання та методів. Головним положенням, на яке спираються криміналісти при з'ясуванні питань ідентифікації, є те, що «*немає двох речей, предметів матеріального світу, які б були абсолютно подібними за всіма рисами та ознаками*» [3].

Також, ідентифікація використовується під час проведення оцінки майна та майнових прав та згідно з п. 3 Національного стандарту № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав»: ідентифікацією об'єкта оцінки та пов'язаних з ним прав є встановлення відповідності об'єкта оцінки наявним вихідним даним та інформації про нього [4].

Однак, згідно з «Науково-методичними рекомендаціями з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень» [2, розділ II, п. 5.1] в основних завданнях будівельно-технічної експертизи ідентифікація

об'єктів нерухомого майна відсутня. Хоча ідентифікація використовується у дослідженні для підтвердження того, що саме цей об'єкт нерухомого майна зазначений у постанові/ухвалі/заяві/листі тощо є об'єктом дослідження. Тобто, ідентифікація є важливою частиною будівельно-технічного дослідження та надалі надає висновок більшої обґрунтованості. Зазначене є дуже актуальним при розв'язанні питань ідентифікації пошкоджених або зруйнованих об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії російської федерації на території України.

За даними спільної оцінки KSE Institute, урядових органів за лідерства Мінреінтеграції, Мінрегіону та Мінінфраструктури у співпраці з іншими міністерства та партнерськими організаціями в рамках діяльності Національної ради з відновлення України від наслідків війни з початку збройної агресії російської федерації в Україні пошкоджено, зруйновано або захоплено щонайменше:

- 412 промислових підприємств,
- 1 153 культурних, спортивних та туристичних об'єктів,
- 15 300 багатоповерхівок,
- 115 900 приватних будинків,
- 44 соціальних центрів,
- 1 118 закладів середньої освіти,
- 1 991 магазинів,
- 593 аптек,
- 978 медичних закладів,
- 511 адміністративних будівель [5].

Основною проблемою, з якою стикаються експерти при ідентифікації об'єктів нерухомого майна пошкоджених та зруйнованих внаслідок збройної агресії російської федерації в Україні, є суттєві пошкодження конструктивних елементів або взагалі повне руйнування споруд, що своєю чергою ускладнює за фактом їх ідентифікацію за результатами візуально-інструментального огляду. Також об'єкт дослідження може бути розташований у зоні проведення бойових дій або знаходитись на тимчасово окупованій території, що унеможливує огляд об'єкта дослідження з об'єктивних причин, а отже і ідентифікацію за фактом.

Також, при виконанні судових експертиз/досліджень виявлено наступні ускладнення, внаслідок встановлення воєнного стану в Україні, а саме:

- для можливості використання дронів для фіксування руйнувань на конкретній території необхідно попередньо отримати дозвіл на це у територіального управління Служби безпеки України, що значно уповільнює виконання

ідентифікації за фактом, та, як наслідок, подовжує термін виконання експертизи/дослідження;

- публічна кадастрова карта була відключена до припинення дії воєнного стану, що також за ускладнює ідентифікацію;

- з головних фасадів споруд в більшості регіонах України для неможливості ідентифікації місцевості агресором були зняті або знищені таблички, вказівники з найменуванням вулиць та їх номерів, що унеможливує при огляді об'єкта (об'єктів) дослідження за фактом орієнтування експерту на місцевості.

#### **Формулювання мети статті (постановка завдання)**

Вирішення проблематики з питань ідентифікації пошкоджених або зруйнованих об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії російської федерації на території України для надання висновок більшої обґрунтованості під час розгляду в юрисдикційних органах України та закордонних юрисдикційних органах.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів**

Відповідно до всього вище зазначеного, *ідентифікація об'єкта нерухомого майна* – це процес встановлення відповідності об'єкта, який включає дослідження та порівняння даних правовстановлювальних документів по об'єкту нерухомого майна з даними візуально-інструментального огляду. Ідентифікацію об'єктів нерухомого майна умовно можна поділити на декілька етапів, які складаються з результатів:

- попереднього вивчення матеріалів, наданих на дослідження,
- візуально-інструментального огляду,
- порівняння даних та отримання проміжного висновку щодо ідентифікації об'єкта дослідження.

Розглянемо далі всі етапи більш детально з урахуванням проблематики з питань ідентифікації пошкоджених або зруйнованих об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії російської федерації на території України.

Для ідентифікації розташування об'єктів дослідження експерт перед оглядом попередньо вивчає інформацію надану на дослідження по об'єкту нерухомого майна (відомості про об'єкт нерухомого майна, відомості про пошкодження або знищення нерухомого майна, відомості з описом та/або фото-/відеофіксацію об'єкта до виникнення пошкоджень або руйнувань тощо). При цьому використовує відкриті дані Google карти (електронний ресурс – <https://www.google.com/maps> [6]) та за наявності даних про

номер земельної ділянки – відкриті дані земельного кадастру України станом на 16.02.2023 року (електронний ресурс – <https://kadastr.live> [7], в зв'язку із введенням в Україні воєнного стану, публічна кадастрова карта була відключена). Дані зазначених вище відкритих електронних ресурсів та використання геолокації (визначення реального географічного розташування електронного пристрою, підключеного до інтернету [8]) допомагають експерту краще орієнтуватись на місцевості при огляді об'єкта дослідження та надалі у дослідженні допомагають наочно зобразити розташування об'єктів за орієнтирами поруч якщо, наприклад, на головному фасаді споруди було демонтовано табличку, вказівку з найменуванням вулиці та її номером або будівлю було суттєво пошкоджено чи повністю зруйновано.

Для ідентифікації при візуально-інструментальному огляді експертом виконуються такі основні дії:

– за допомогою зібраних даних з відкритих електронних ресурсів, зазначених вище на об'єкти нерухомого майна, геолокації та табличок, вказівок з найменуванням вулиці та її номеру підтверджується за фактом адреса об'єкта дослідження, яка зазначена у постанові/ухвалі/заяві/листі тощо;

– фотофіксація об'єктів дослідження в цілому з адресною табличкою (за наявності) та пошкоджень або руйнувань об'єкта нерухомого майна;

– фотофіксація об'єктів, які знаходять поруч (особливо важливо, для об'єктів які було суттєво пошкоджено чи повністю зруйновано необхідно виконати панорамну фотофіксацію вулиці, на якій розташовано об'єкт дослідження);

такі можливі дії:

– перевірка основних об'ємно-планувальних рішень за інформацією наданою на дослідження на об'єкт нерухомого майна, якщо будівля повністю зруйнована за можливості необхідно перевірити площу забудови (площа горизонтального перерізу по зовнішньому обводу споруди на рівні цоколя).

Зазначені дані досліджуються, порівнюються з інформацією, наданою на дослідження на об'єкт нерухомого майна, та використовуються як підтвердження того, що саме цей об'єкт нерухомого майна, зазначений у постанові/ухвалі/заяві/листі тощо, як пошкоджений або зруйнований, є об'єктом дослідження.

Також якщо об'єкт нерухомого майна розташований в зоні проведення бойових дій або знаходиться на тимчасово окупованій території,

огляд якого з об'єктивних причин неможливий, експертиза/дослідження може бути проведена за наявними матеріалами, за умови надання достатньої інформації експерту для проведення дослідження, відповідно до Інформаційної довідки щодо практичних питань, пов'язаних з проведенням судової експертизи з оцінки збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації [9].

#### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку**

Ідентифікація об'єктів нерухомого майна дає змогу експерту підтвердити, що саме цей об'єкт, зазначений як пошкоджений або зруйнований у постанові/ухвалі/заяві/листі, є об'єктом дослідження та в подальшому надає висновку більшої обґрунтованості під час розгляду в юрисдикційних органах України та закордонних юрисдикційних органах для відшкодування збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації на території України.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Учасники проектів Вікімедіа. Ідентифікація – Вікіпедія. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ідентифікація> (дата звернення: 03.01.2023).
2. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ М-ва юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5 : станом на 19 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text> (дата звернення: 03.01.2023).
3. Шепітько В.Ю., Коновалова В.О., Журавель В.А. Криміналістика: підручник / ред. В. Ю. Шепітько. 4-те вид., перероб. і доп. Харків : Право, 2008. 464 с.
4. Про затвердження Національного стандарту N 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» : Постанова Каб. Міністрів України від 10.09.2003 р. № 1440: станом на 11 серп. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-п#Text> (дата звернення: 28.12.2022).
5. Загальна сума прямих збитків інфраструктури зросла до \$114.5 млрд. Kyiv School of Economics. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-zroslo-114-5-mlrd> (дата звернення: 28.12.2022).
6. Bevor Sie zu Google Maps weitergehen. Google. URL: <https://www.google.com/maps> (date of access: 28.12.2022).
7. Відкриті дані земельного кадастру України. OpenStreetMap Ukraine. URL: <https://kadastr.live> (дата звернення: 28.12.2022).
8. Учасники проектів Вікімедіа. Геолокація (інформатика) – Вікіпедія. Вікіпедія. URL: <https://>



uk.wikipedia.org/wiki/Геолокація\_(інформатика) (дата звернення: 03.01.2023).

9. Інформаційна довідка щодо практичних питань, пов'язаних з проведенням судової експертизи з оцінки збитків, завданих внаслідок збройної агресії російської федерації/ Міністерство юстиції України, супровідний лист № 18865/15.4/27-23 від 16.02.2023 за підписом державного секретаря Богачової О.В. 5 с.

## REFERENCES:

1. Uchasnyky proektiv Wikimedia. Identyfikatsiia – Vikipediia. Vikipediia. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ідентифікація> (date of application: 03.01.2023).
2. Pro zatverdzhennia Instruksii pro pryznachennia ta provedennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen ta Naukovo-metodychnykh rekomendatsii z pytan pidhotovky ta pryznachennia sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhen : Nakaz M-va yustytsii Ukrainy vid 08.10.1998 r. № 53/5 : stanom na 19 serp. 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98#Text> (date of application: 03.01.2023).
3. Shepitko V.Iu., Konovalova V.O., Zhuravel V.A. Kryminalistyka: pidruchnyk / red. V. Yu. Shepitko. 4-te vyd., pererob. i dop. Kharkiv : Pravo, 2008. 464 s.
4. Pro zatverdzhennia Natsionalnoho standartu N 1 «Zahalni zasady otsinky maina i mainovykh prav» : Postanova Kab. Ministriv Ukrainy vid 10.09.2003 r. № 1440: stanom na 11 serp. 2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-п#Text> (date of application: 28.12.2022).
5. Zahalna suma priamykh zbytkiv infrastruktury zroslo do \$114.5 mlrd. Kyiv School of Economics. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-zroslo-do-114-5-mlrd> (date of application: 28.12.2022).
6. Bevor Sie zu Google Maps weitergehen. Google. URL: <https://www.google.com/maps> (date of application: 28.12.2022).
7. Vidkryti dani zemelnoho kadastru Ukrainy. OpenStreetMap Ukraine. URL: <https://kadastr.live> (date of application: 28.12.2022).
8. Uchasnyky proektiv Wikimedia. Heolokatsiia (informatyka) – Vikipediia. Vikipediia. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Геолокація\\_\(інформатика\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/Геолокація_(інформатика)) (date of application: 03.01.2023).
9. Informatsiina dovidka shchodo praktychnykh pytan, poviazanykh z provedenniam sudovoi ekspertyzy z otsinky zbytkiv, zavdanykh vnaslidok zbroinoi ahresii rosiiskoi federatsii/ Ministerstvo yustytsii Ukrainy, suprovidnyi lyst № 18865/15.4/27-23 vid 16.02.2023 za pidpysom derzhavnoho sekretaria Bohachovoi O.V. 5 s.

**Пархоменко Сергій Анатолійович,**

аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Антона Цедіка, 20, м. Київ, 03057; e-mail: v.chas.info@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-1664-7530>

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ СВОЄЧАСНОСТІ ЗАХОДІВ З ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

**Анотація.** *Воєнна безпека є найважливішою складовою національної безпеки України, гарантом якої є Президент України. В умовах збройної агресії захист суверенітету і територіальної цілісності країни залежить, зокрема, й від того, наскільки своєчасно главою держави будуть прийняті і впровадженні управлінські рішення, передбачені його конституційними повноваженнями: введення воєнного стану в державі, проведення загальної або часткової мобілізації, повного або часткового стратегічного розгортання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Проведений аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що питання забезпечення Президентом України своєчасності заходів із воєнної безпеки в умовах повномасштабної збройної агресії проти України не розглядалось. Метою статті є дослідження теоретико-правового аспекту управлінських рішень Президента України із забезпечення своєчасності заходів з воєнної безпеки в умовах початку повномасштабної збройної агресії РФ проти України. Методи, які використовувались для досягнення поставленої мети: порівняльний, формально-юридичний, аналізу і синтезу, метод сходження від абстрактного до конкретного. Вивчення Стратегії воєнної безпеки України (2021 р.) і Воєнної доктрини України (в редакціях 1993, 2004, 2012, 2015 рр.) дозволив з'ясувати, що своєчасність в реагуванні на воєнні загрози в умовах збройної агресії означає терміновість введення в дію вищезазначеної тріади управлінських рішень глави держави. Аналіз виданих 24 лютого 2022 р. указів Президента України № 64/2022, № 65/2022, № 66/2022, № 69/2022, № 71/2022 дозволяє говорити про управлінські новації, застосовані Президентом України В. Зеленським для забезпечення своєчасності заходів з організації відсічі агресору. Визначено правові підстави термінового набуття чинності указів № 69/2022 і № 71/2022. Виявлено розходження та суперечності нормативно-правових приписів деяких законів України у частинах, що стосуються тлумачення набуття чинності указів Президента України, та логіко-граматичні неузгодженості в окремих формулюваннях. Зроблено висновок про необхідність приведення чинного законодавства у відповідність до практики державного управління в світлі викликів воєнної безпеки, які виникли з початком повномасштабної збройної агресії РФ проти України, та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у частині забезпечення своєчасності набуття чинності тріади «безпекових» указів глави держави.*

**Ключові слова:** Президент України, воєнна безпека, нормативно-правові акти, набуття чинності.

**Parkhomenko Sergiy Anatoliyovych,**

Postgraduate Student, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Anton Tsedik street, 20, Kyiv, 03057; e-mail: v.chas.info@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0003-1664-7530>

## **ENSURING THE TIMELINESS OF MILITARY SECURITY MEASURES BY THE PRESIDENT OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF FULL-SCALE ARMED AGGRESSION OF THE RUSSIA AGAINST UKRAINE (THEORETICAL AND LEGAL ASPECT)**

**Abstract.** *Military security is the most important component of Ukraine's national security, the guarantor of which is the President of Ukraine. In the conditions of armed aggression, the protection of the sovereignty and territorial integrity of the country depends, in particular, on how timely the head of state will make and implement management decisions: introduction of martial law in the state, general or partial mobiliza-*

*tion, full or partial strategic deployment of the Armed Forces of Ukraine. The analysis of the latest researches and publications proved that the issue of the President of Ukraine ensuring the timeliness of military security measures in the conditions of full-scale armed aggression against Ukraine was not considered. The purpose of the article is to study the theoretical and legal aspects of the management decisions of the President of Ukraine to ensure the timeliness of military security measures in the conditions of the beginning full-scale armed aggression. Methods were used: comparative, formal-legal, analysis and synthesis, the method of ascent from the abstract to the concrete. The results. Analysis of the decrees of the President of Ukraine No.64/2022, No.65/2022, No.66/2022, No.69/2022, No. 71/2022 issued on February 24, 2022 allows to talk about the management innovations applied by the President of Ukraine V. Zelensky to ensure the timeliness of measures of repelling the aggressor. Differences in the normative and legal prescriptions of some laws of Ukraine in the parts related to the interpretation of the entry into force of the decrees of the President of Ukraine were revealed, such as the attention to logical-grammatical inconsistencies in the wording of individual normative legal prescriptions. Conclusions. The need to bring the current legislation into line with the practice of state administration in light of the challenges to military security that arose with the beginning of the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine was noted.*

**Key words:** *President of Ukraine, military security, normative legal acts, entry into force.*

**Постановка проблеми.** Воєнна безпека є найважливішою складовою національної безпеки України. Згідно Закону України «Про національну безпеку України» (п.2 ч.1 ст.1) «воєнна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз» [25].

В Стратегії воєнної безпеки України, затвердженій Указом Президента України В. Зеленського № 121/2021 від 25 березня 2021 р., зазначено, що серед основних ризиків у сфері воєнної безпеки може бути: «нездатність провести весь комплекс заходів стратегічного розгортання у короткі строки в разі ескалації воєнного конфлікту або здійснення повномасштабної збройної агресії Російською Федерацією чи іншою державою (групою держав) проти України» [35].

Аби убезпечитись від цього ризику, у Стратегії наголошувалось, зокрема, на створенні системи комплексного стратегічного аналізу воєнних загроз національній безпеці України, координації діяльності розвідувальних органів, розвитку «об'єднаних розвідувальних спроможностей сил оборони з метою отримання повної та достовірної упереджувальної інформації для своєчасного ухвалення рішень щодо забезпечення воєнної безпеки держави». Йшлося також про необхідність нової моделі організації оборони України, Збройних Сил України та інших складових сил оборони, яка, серед іншого, повинна забезпечити «швидке розгортання сил і засобів територіальної оборони для своєчасного реагування на загрози воєнній безпеці, вжиття заходів щодо нейтралізації загроз територіальній цілісності України та залучення населення до всеохоплюючої оборони держави» [35].

Поняття своєчасності у воєнній безпеці було більш конкретизованим в доктринальних доку-

ментах, які передували Стратегії воєнної безпеки України.

Так, у Воєнній доктрині України (затвердженій Указом № 555/2015 Президента України П. Порошенка 24 вересня 2015 року) серед заходів, що складають основу кризового реагування на воєнні загрози (ст.32), виділялося «своєчасне введення воєнного або надзвичайного стану в державі чи в окремих її місцевостях, проведення загальної або часткової мобілізації, повного або часткового розгортання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення та приведення їх у готовність до виконання завдань» [4].

На тому, що «своєчасне введення воєнного стану в державі або в окремих її місцевостях, проведення загальної або часткової мобілізації, повного або часткового стратегічного розгортання Збройних Сил України, інших військових формувань і приведення їх у готовність до виконання завдань» є однією з основних складових забезпечення воєнної безпеки у разі початку війни (збройного конфлікту), наголошувалось і у Воєнній доктрині України, затвердженій Указом № 648 Президента України Л. Кучми від 15 червня 2004 року (ст.10) [2, с. 3].

(При внесенні змін до цієї Воєнної доктрини України Указом Президента України В. Януковича від 8 червня 2012 року № 390/2012 цей пункт вилучався [3]. Не було його і у першій Воєнній доктрині України, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 року № 3529-ХІІ [1]).

Можна констатувати, що своєчасність у реагуванні на воєнні загрози в умовах збройної агресії розпочинається з тріади управлінських рішень Президента України, передбачених його конституційними повноваженнями: введення

воєнного стану в державі, проведення загальної або часткової мобілізації, повного або часткового стратегічного розгортання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань і приведення їх у готовність до виконання завдань. Ці рішення оформлюються указами глави держави і, як нормативно-правові акти, для того, аби почати діяти, вони мають набути юридичної сили: набрати чинності.

Однак, як показав перший тиждень війни, часова відстань від видання Президентом України «безпекових» указів до набуття ними чинності може бути дуже значною. З вище зазначеної тріади указів глави держави два – № 65/2022 «Про загальну мобілізацію» і № 66/2022 «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань» – Президент України В. Зеленський заради термінового забезпечення організації комплексу життєво необхідних заходів воєнної безпеки був вимушений продублювати аналогічними указами № 69/2022 і № 71/2022. Видані в один і той же день 24.02.2022 р., вони відрізнялись пунктом про набуття чинності: укази № 69/2022 і № 71/2022 набували чинності того ж 24 лютого, у той час як укази № 65/2022 і № 66/2022 – після затвердження/схвалення Верховною Радою України (що відбулося лише 3 березня 2022). А додавання в преамбулах указів № 69/2022 і № 71/2022 посилань на частину другу ст. 102 української Конституції, в якій визначається статус Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України, засвідчує – з огляду на вимогу своєчасності – наявність проблем із реалізацією конституційних повноважень глави держави у сфері воєнної безпеки, визначених пп. 1, 17, 19 ч. 1 ст. 106 Конституції України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина є. Це робить його головним суб'єктом державного управління у сфері воєнної безпеки, наділеного конституційними повноваженнями, реалізація яких здатна на найвищому владному щаблі забезпечити захищеність держави і громадян від воєнних загроз.

За останні роки в українській науці роль Президента України як гаранта національної безпеки, складовою якої є воєнна безпека, досліджувалась з різних точок зору: контрольних повноважень у сфері національної безпеки (Доронін І.), повноважень в управлінні сек-

тором безпеки (Гончаренко Г.). Щодо власне воєнної безпеки, то акцент робився на повноваженнях Президента України в сфері оборони держави (Пашинський В.), у сфері військового управління (Мельник С.), у статусі Верховного Головнокомандувача (Остапенко А., Коропатнік І., Котляренко О.).

Окрема група досліджень була присвячена загальному висвітленню теоретико-правових засад державного управління воєнною безпекою (Каляєв О., Крук С., Кузьменко О., Пелих А., Руснак І., Ситник Г. та ін.).

Однак, у жодному з наведених досліджень не розглядалось питання забезпечення Президентом України своєчасності заходів із воєнної безпеки в умовах повномасштабної збройної агресії проти України.

**Метою статті** є дослідження теоретико-правового аспекту управлінських рішень Президента України із забезпечення своєчасності заходів з воєнної безпеки в умовах початку повномасштабної збройної агресії РФ проти України.

**Виклад матеріалу.** Для аналізу нормативно-правових актів (указів) Президента України В. Зеленського, що були видані ним у перший день широкомасштабної військової агресії РФ проти України і забезпечували своєчасність заходів із воєнної безпеки країни в цих умовах, а також законів та підзаконних актів, на підставі яких мають реалізовуватись конституційні повноваження Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності України використовувалась низка наукових методів: герменевтичний метод використовувався при тлумаченні окремих понять доктринальних документів; порівняльний метод застосовувався при співставленні формулювань нормативно-правових приписів; формально-юридичний метод був необхідним для встановлення розходження/протиріччя/невідповідності у законодавчих і нормативно-правових актах, що склали документальну базу дослідження; методи аналізу і синтезу забезпечили комплексність і цілісність дослідження; метод абстрагування і метод сходження від абстрактного до конкретного дозволили, почавши з аналізу управлінської практики, застосованою Президентом України для термінового вирішення проблем, що виникли у перший день війни, перейти до вироблення рекомендацій із внесення змін до законодавчих актів, якими визначаються правові засади реалізації повноважень Президента України у сфері національної, у т.ч. воєнної, безпеки.

Введення воєнного стану в державі або в окремих її місцевостях, проведення загальної або часткової мобілізації, повного або часткового розгортання Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань відносяться до повноважень Президента України, визначених п. 19 і п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Рішення про це оформлюються указами Президента України, які є нормативно-правовими актами.

Ст. 57 Конституції України вимагає аби закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, довелись до відома населення, адже не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, вони «є нечинними».

Поняття «доведені до відома» розкривається у статті 21-прім Закону України № 539/97-ВР від 23.09.1997 р. «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»: «Доведення до відома населення законів України та інших нормативно-правових актів здійснюється шляхом їх офіційного опублікування відповідно до закону державними друкованими засобами масової інформації та офіційними друкованими виданнями (офіційними виданнями), висвітлення аудіовізуальними засобами масової інформації, оприлюднення на офіційних веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також в інший спосіб, визначений законом» [27].

(Акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, відповідно до частини ст.7 Указу Президента України від 10.06.1997 № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», «офіційно оприлюднюються шляхом надіслання відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування і доведення ними до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність» [28]).

На тотожності «доведення до відома громадян» і «офіційне оприлюднення», із посиланням на рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), наголошено на офіційному сайті Міністерства юстиції України: «однією з вимог Європейського суду до закону, що визначає права і обов'язки громадян, є доведення їх до відома громадян, тобто офіційне оприлюднення» [6].

Конституція України у ч. 5 ст. 94 визначає порядок набуття чинності законами України: «Закон набирає чинності через десять днів з дня

його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування» [9].

Відповідно до ст.4 Указу Президента України від 10.06.1997 № 503 „Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності” «Нормативно-правові акти Президента України ... набирають чинності через десять днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня їх опублікування в офіційному друкованому виданні» [28].

(Згідно частини другої ст.7 того ж Указу Президента України від 10.06.1997 № 503: «неопубліковані акти Верховної Ради України і Президента України набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо органом, що їх видав, не встановлено інший строк набрання ними чинності» [28]).

Отже, офіційне оприлюднення передують набуттю чинності або може співпадати із набуттям чинності нормативно-правовими актами Президента України.

Ця вимога поширюється і на триаду «безпекових» указів глави держави: «Про введення воєнного стану в Україні», «Про загальну мобілізацію» та «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань».

Однак, особливість цих указів у тому, що до офіційного оприлюднення вони мають бути затверджені/схвалені Верховною Радою України. Лише після затвердження/схвалення шляхом прийняття закону (ч. 2 ст. 190 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України») і його підписання Головою Верховної Ради України та Президентом України, ці укази разом із відповідними законами офіційно оприлюднюються.

Разом із тим, конституційні повноваження Президента України щодо рішень про введення воєнного стану, про мобілізацію і про використання ЗСУ прописано таким чином, що нормами п. 19 і п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України прямо не передбачається внесення Президентом України до ВРУ жодного з трьох вище названих рішень глави держави.

Так, нормою п. 19 частини першої ст. 106 Конституції України передбачено внесення Президентом України до Верховної Ради України подання лише про оголошення стану війни; що ж до використання Збройних Сил України, то повноваження глави держави обмежується прийняттям рішення: «вносить до Верховної Ради

України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань» [9]. З цього формулювання не слідує, що рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань подається главою держави до ВРУ, оскільки йдеться про дві різні дії Президента України: вносить подання та приймає рішення. При цьому «вносить подання» передує «приймає рішення», через що перша дія не може поширюватись на другу або її включати.

Не йдеться про подання Президентом України до ВРУ навіть рішень про воєнний стан та мобілізацію, адже у п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України лише сказано, що Президент України «приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України» [9].

Те, що Президент України подає тріаду «безпекових» указів, якими оформлюються вище зазначені рішення, до ВРУ, витікає зі ст. 85 Конституції України, у якій визначено повноваження Верховної Ради України. Так, у п. 9 ч. 1 ст. 85 зазначено, що до повноважень Верховної Ради України належить: «оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України», а у п. 31 ч. 1 цієї ж статті йдеться про «затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію...» [9].

Нормативно подання Президентом України до Верховної Ради України вище зазначених указів сформульовано на рівні законів: про те, що указ Президента України про введення воєнного стану має подаватися до ВРУ, йдеться в законах України «Про правовий режим воєнного стану» (ст. 5), «Про оборону України» (ст. 4), «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (ст. 11); про подання до ВРУ указу про мобілізацію – в законах України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (ст. 11) і «Про оборону України» (ст. 4); про подання указу про використання ЗСУ – в Законі України «Про оборону України» (ст. 4).

(В Законі України «Про національну безпеку» (ст.13) повноваження Президента України подано в редакції ст.106 Конституції України).

Процедура, за якою вводиться воєнний стан, найбільш детально – починаючи від пропозиції РНБО Президенту України щодо введення воєнного стану і закінчуючи набранням чинності відповідним указом глави держави, – прописана в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» (стаття 5).

У припис ч. 2 ст. 5 введено ознаку терміновості: «У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону» [29].

Вимога терміновості присутня і у ч. 3 ст. 5: «Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб» [29].

А у ч. 6 ст. 5 уточнюється, що указ про введення воєнного стану в Україні набуває чинності лише разом із набуттям чинності законом, яким цей указ затверджується, і це відбувається лише після їх офіційного оприлюднення: «Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, офіційно оприлюднюється разом із законом щодо затвердження такого указу Президента України та набирає чинності одночасно з набранням чинності таким законом» [29]. Важлива послідовність: указ і закон по ньому офіційно оприлюднюються і набирають чинності одночасно і лише з цього моменту розпочинається нормативно-регулятивний вплив указу на суспільні відносини.

(Додамо, що офіційному оприлюдненню закону, яким затверджено згаданий указ (як і двох інших указів «безпекової» тріади та законів, що їх затверджують), передує його підписання Головою Верховної Ради України і Президентом України).

Однак, нормативно-правовий припис ч. 6 ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» не містить вимоги щодо терміновості офіційного оприлюднення закону про затвердження указу глави держави про введення воєн-

ного стану, що має відбутись разом із оприлюдненням указу.

Ця вада не усунута і у ч. 2 ст. 190 Регламенту Верховної Ради України, де знов йдеться про терміновість оприлюднення лише указу: «Відповідний указ Президента України набирає чинності після його затвердження Верховною Радою і негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюднюється в інший спосіб» [31].

Більше того, перша частина припису: «набирає чинності після його затвердження Верховною Радою» – суперечить ст.57 Конституції України, адже набрання чинності законом або нормативно-правовим актом не може наступати раніше його доведення до відома населення, тобто офіційного оприлюднення.

Крім відмічених, цей припис містить ще одну ваду: ігнорування підписання Президентом України закону, яким затверджено указ, без чого оприлюднення є неможливим.

При цьому термін між прийняттям закону про затвердження Указу «Про введення воєнного стану в Україні» і підписанням цього закону Президентом України нормативно не визначений. Тому він підпадає під строк, визначений ч. 2 ст. 94 Конституції України: «Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до Верховної Ради України для повторного розгляду» [9].

Зрозуміло, що прийнятий закон і затверджений ним указ Президента України про введення воєнного стану потребує негайного набуття юридичної сили для якнайшвидшого застосування. Як і два інші «безпекові» укази глави держави. З метою максимального скорочення часу проходження указів «Про введення воєнного стану» і «Про мобілізацію» через Верховну Раду України Конституція України (п. 31, ч. 1 ст. 85) встановлює два дні на їх затвердження.

Якщо термін проходження у Верховній Раді України цих двох указів Президента України визначено в конституційних повноваженнях ВРУ, то про строк, який відводиться для схвалення Верховною Радою рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, в Конституції України не йдеться.

Те, що на схвалення указу «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань» Верховній Раді України відводиться

також дводенний термін, витікає з відсилочної норми ч. 2 ст. 191 Регламенту Верховної Ради України: «Верховна Рада розглядає подання Президента України про оголошення стану війни і укладення миру та питання про схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України, приймає рішення з цих питань у порядку, передбаченому статтями 189, 190 цього Регламенту» [31]. (Стаття 189 Регламенту передбачає дводенний термін для затвердження указів Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях та про загальну або часткову мобілізацію).

Однак, вже перший день широкомасштабної російської агресії показав, що з реалізацією означених конституційних норм існують серйозні проблеми.

Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» було видано главою держави вже о 5 годині ранку 24 лютого 2022 р.: «Ввести в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб.» В останньому – восьмому – пункті зазначалось: «Цей Указ набирає чинності одночасно з набранням чинності Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»» [17].

У той же день 24 лютого 2022 р. указ був затверджений Законом № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»». У законі зазначалось, що він негайно оголошується через засоби масової інформації та набирає чинності з дня його опублікування разом із Указом [22].

Закон № 2102-IX було прийнято Верховною Радою України одразу після виступу з її трибуни о 8 ранку секретаря РНБО О. Данилова. Після чого народні депутати розійшлись, хоча сесію не закрили [34].

На відміну від цього видані так само 24.02.2022 р. укази № 65/2022 «Про загальну мобілізацію» і № 66/2022 «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань», попри те, що на їх затвердження/схвалення законодавство відводить Верховній Раді дводенний термін, було затверджено лише 3 березня 2022 р. законом № 2105-IX і законом № 2106-IX відповідно.

Обом законам надавалась зворотна сила, адже вказувалося, що вони набирають чинності і застосовуються «з дня фактичного початку

воєнних дій у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, розпочатої 24 лютого 2022 року» [23; 30]. Тобто нардепи пішли на те, що зробили виняток із принципу неприпустимості зворотної дії в часі законів та нормативно-правових актів.

Хоча це юридично і легітимізувало укази № 65/2022 і № 66/2022, однак об'єктивну реальність першого тижня війни так само «заднім числом» змінити було б неможливо, адже до 3 березня 2022 р. ці укази в дію не вступили.

Не важко уявити, які негативні тенденції в обороні держави виникли б, якби глава держави і країна чекали до 3 березня. Запобігаючи катастрофі, Президент України В. Зеленський у той же день 24 лютого видав два дублюючих укази: № 69/2022 «Про загальну мобілізацію» і № 71/2022 «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань». Вони були майже повністю тотожні змісту указів № 65/2022 і № 66/2022 відповідно.

Указ № 69/2022 відрізнявся від указу № 65/2022 відсутністю формулювання «Цей Указ набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України», яке було в Указі № 65/2022, і за умовчанням вступав в дію одразу після підписання. У преамбулі було додано посилання на частину другу статті 102 Конституції України, згідно якої Президент України є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України.

У преамбулі Указу № 71/2022 також додавалось посилання на частину другу ст. 102 української Конституції і водночас прибиралось посилання на ст. 4 Закону України «Про оборону України», яке містилось в указі Президента України № 66/2022 (залишалось посилання на цей закон в цілому). І – головне: в Указі № 71/2022 передбачалось негайне набуття ним юридичної сили: «Цей Указ набирає чинності з 24 лютого 2022 року і підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації» [19].

Правовими підставами термінового набуття чинності указом № 71/2022, як уявляється, стали охарактеризована вище відсутність прямої конституційної норми щодо подання Президентом України до ВРУ указу «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань», а також виклад норми ч. 1 ст. 4 Закону України «Про оборону України», яка прописана у такий спосіб, що виключає однозначне тлумачення: «У разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні

або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження, а також вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни» [26].

Таке формулювання не дозволяє однозначно зрозуміти, яке саме рішення: про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях чи про застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, – глава держави подає на схвалення/затвердження до ВРУ, адже займенник «його» (одичне число) може відноситись лише до одного з перерахованих рішень.

Можна сказати, що розходження нормативно-правових приписів та недосконалість логіко-граматичних формулювань зазначених законів України дали юридичні підстави для видання і забезпечення невідкладного набрання чинності вже 24.02.2022 р. указів Президента України № 69/2022 і № 71/2022, що, на наш погляд, відповідає критерію своєчасності прийняття і впровадження Президентом України В. Зеленським управлінських рішень із забезпечення воєнної безпеки в умовах широкомасштабної збройної агресії.

**Висновки.** Проведене дослідження виявило необхідність в удосконаленні формулювань окремих нормативно-правових приписів, усунення неузгодженості між ними та, часом, прямої суперечності Основному Закону. Крім того, проведений аналіз дозволяє ставити питання про внесення змін та доповнень до законодавства, що регулює сферу воєнної безпеки.

Тижневе зволікання із затвердженням/схваленням Верховною Радою України указів Президента України № 65/2022 «Про загальну мобілізацію» і № 66/2022 «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань» не тільки порушувало норми кількох законів України: п. 31, ч. 1 ст. 85 Конституції України, ст.10 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», ст.189 і ст.191 Регламенту Верховної Ради України, але й – головне – ставило під загрозу проведення термінових заходів із організації відсічі агресору.

Легітимізація указів № 65/2022 і № 66/2022 заднім числом законами № 2105-IX і № 2106-IX від 03.03.2022 р. не завадила б катастрофі, яка могла статися протягом тижня від 24 лютого до 3 березня 2022 р., якби главою держави не було вжито термінових заходів і видано у той же



день 24.02.2022 дублюючих указів № 69/2022 і № 71/2022.

Уявляється доцільним внесення змін до ч. 3 ст. 83, п. 9 і п. 31 ч. 1 ст. 85 Конституції України щодо обмеження часу для затвердження/схвалення Верховною Радою України указу про введення воєнного стану, указів про мобілізацію і застосування ЗСУ під час збройної агресії проти України 24 – годинним строком. В сучасних умовах електронного зв'язку це є реальним терміном для проведення он-лайн засідання Верховної Ради України з метою своєчасного прийняття необхідних у таких ситуаціях законів.

Управлінські рішення Президента України, оформлені указами № 69/2022 і № 71/2022, на практиці розрубили згаданий «гордів вузол», але залишають відкритими питання про правове оформлення повноважень глави держави щодо дій з подолання подібних життєво важливих для країни критичних ситуацій. Варіантом подібного рішення могло б стати прийняття Закону України «Про Президента України».

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Воєнна доктрина України. Затверджена Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1993 року N 3529-XII. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3529-12#Text>
2. Воєнна доктрина України. Затверджено Указом Президента України № 648 від 15 червня 2004 року. *Національна безпека і оборона*. 2004. № 8. С. 2-6.
3. Воєнна доктрина України. Затверджено Указом Президента України № 648 від 15 червня 2004 року (в редакції Указу Президента України від 8 червня 2012 року № 390/2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=648%2F2004#Text>
4. Воєнна доктрина України. Затверджено Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443>
5. Гончаренко Г. А. Повноваження Президента України в управлінні сектором безпеки: організаційно-правовий аспект. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. № 1. С. 107-113.
6. Давидчук О. В. Проблеми офіційного оприлюднення нормативно-правових актів в Україні. URL:[https://minjust.gov.ua/m/str\\_10086](https://minjust.gov.ua/m/str_10086)
7. Доронін І. Контрольні повноваження Президента України в сфері національної безпеки: проблеми і перспективи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 95–100.
8. Каляев А.О. Теоретико-методологічні засади державного управління у сфері воєнної безпеки України в контексті глобального управління. Дисертація доктора наук з державного управління. Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України. – Київ, 2021.
9. Конституція України. (Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text>
10. Коропатнік І.М., Остапенко А.І. Нормативно-правове закріплення повноважень Президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України: сучасний стан та перспективи розвитку. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2022. № 1(74). С. 100-109.
11. Котляренко О.П. Характеристика змісту та обсягу повноважень президента України як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 52-58.
12. Крук С.І. Наукові засади інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2. С. 209-213.
13. Кузьменко О. В., Григоренко Я. О. Правові засади воєнної безпеки: загальнотеоретичний підхід. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2018. Випуск 5, том 1. С. 71-75.
14. Мельник С. М. Повноваження Президента України у сфері військового управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Том 30 (69), № 4. С. 141–145.
15. Пашинський В. Й. Повноваження Президента України у сфері оборони держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Том 2, № 6. С. 59–63.
16. Пелих А.О. Теоретичні засади оцінювання ефективності державного механізму реагування на загрози воєнній безпеці. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 11-12. С. 28-35.
17. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
18. Провикористання Збройних Сил України та інших військових формувань. Указ Президента України № 66/2022 від 24 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66/2022#Text>
19. Провикористання Збройних Сил України та інших військових формувань. Указ Президента України № 71/2022 від 24 лютого 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71/2022#Text>
20. Про загальну мобілізацію. Указ Президента України № 65/2022 від 24 лютого 2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>
21. Про загальну мобілізацію. Указ Президента України № 69/2022 від 24 лютого 2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69/2022#Text>

22. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні». Закон України № 2102-IX від 24 лютого 2022 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
23. Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію» Закон України № 2105-IX від 3 березня 2022 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2105-20#Text>
24. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію. Закон України № 3543-XII від 21 жовтня 1993 р. із змінами. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>
25. Про національну безпеку України. Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. із змінами. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
26. Про оборону України. Закон України № 1932-XII від 6 грудня 1991 р. із змінами. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
27. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації. Закон України № 539/97-ВР від 23 вересня 1997 р. із змінами. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text>
28. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності. Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503/97 із змінами. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97>
29. Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 р. із змінами. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
30. Про схвалення Указу Президента України «Про використання Збройних Сил України та інших військових формувань». Закон України № 2106-IX від 3 березня 2022р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2106-20#Text>
31. Регламент Верховної Ради України. Затверджено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» № 1861 від 10 лютого 2010 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
32. Руснак І.С. Воєнна безпека України в світлі реформування сектора безпеки і оборони. *Наука і оборона*. 2015. № 2. С. 9-14.
33. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади). Київ.: Видавництво НАДУ, 2012.
34. Стешенко, Анна. Хаос, але без паніки. Згадуємо, як працював парламент рік тому. *LB.ua* 23 лютого 2023 URL: [https://lb.ua/news/2023/02/23/546835\\_haos\\_ale\\_bez\\_paniki\\_zgaduemo\\_yak.html](https://lb.ua/news/2023/02/23/546835_haos_ale_bez_paniki_zgaduemo_yak.html)
35. Стратегія воєнної безпеки України. Затверджено Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL:<https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>

## REFERENCES:

1. Voyenna doktryna Ukrayiny. Zatverdzhena Postanovoyu Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 19 zhovtnya 1993 roku N 3529-XII. [Military doctrine of Ukraine. Approved by Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated October 19, 1993 N 3529-XII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3529-12#Text> [in Ukrainian].
2. Voyenna doktryna Ukrayiny. Zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrayiny № 648 vid 15 chervnya 2004 roku. [Military doctrine of Ukraine. Approved by Decree of the President of Ukraine No. 648 of June 15, 2004.] *Natsional'na bezpeka i oborona*. 2004. № 8. S.2-6. [in Ukrainian].
3. Voyenna doktryna Ukrayiny. Zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrayiny № 648 vid 15 chervnya 2004 roku (v redaktsiyi Ukazu Prezydenta Ukrayiny vid 8 chervnya 2012 roku № 390/2012). [Military doctrine of Ukraine. Approved by Decree of the President of Ukraine No. 648 of June 15, 2004 (as amended by Decree of the President of Ukraine No. 390/2012 of June 8, 2012)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=648%2F2004#Text> [in Ukrainian].
4. Voyenna doktryna Ukrayiny. Zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrayiny vid 24 veresnya 2015 roku № 555/2015. [Military doctrine of Ukraine. Approved by the Decree of the President of Ukraine dated September 24, 2015 No. 555/2015]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/5552015-19443> [in Ukrainian].
5. Honcharenko G. A. (2020). Povnovazhennya Prezydenta Ukrayiny v upravlinni sektorom bezpeky: orhanizatsiyno-pravovyy aspekt. [Powers of the President of Ukraine in managing the security sector: organizational and legal aspect]. *Visnyk Zaporiz'koho natsional'noho universytetu. Yurydychni nauky*. No. 1. P.107-113. [in Ukrainian].
6. Davydchuk O. V. Problemy ofitsiynoho oprylyudnennya normatyvno-pravovykh aktiv v Ukrayini [Problems of official publication of normative legal acts in Ukraine]. Retrieved from [https://minjust.gov.ua/m/str\\_10086](https://minjust.gov.ua/m/str_10086) [in Ukrainian].
7. Doronin I. (2019). Kontrol'ni povnovazhennya Prezydenta Ukrayiny u sferi natsional'noyi bezpeky: problemy i perspektyvy. [Control powers of the President of Ukraine in the field of national security: problems and prospects.] *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. No. 2. P. 95–100. [in Ukrainian].
8. Kalyaev A.O. (2021). Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnya u sferi voyennoyi bezpeky Ukrayiny v konteksti hlobal'noho upravlinnya. Dysertatsiya doktora nauk z derzhavnoho upravlinnya. [Theoretical and methodological principles of state management in the field of military security of Ukraine in the context of global management]. Instytut pidhotovky kadryv

- Derzhavnoi sluzhby zaynyatosti Ukrainy. – Kyiv, 2021. [in Ukrainian].
9. Konstytutsiya Ukrainy. Konstytutsiya Ukrainy pryynyata na p'yatiy sesiyi Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 roku). [Constitution of Ukraine. Adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine June 28, 1996]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
  10. Koropatnik I.M. (2022), Ostapenko A.I. Normatyvno-pravove zakriplennya povnovazhen' prezydenta Ukrainy yak Verkhovnoho Holovnokomanduvacha Zbroynykh Syl Ukrainy: suchasny stan ta perspektyvy rozvytku. [Normative and legal consolidation of the powers of the President of Ukraine as the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine: current state and development prospects]. *Zbirnyk naukovykh prats' Tsentru voyenno-stratehichnykh doslidzhen' Natsional'noho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Chernyakhovs'koho*. No 1(74), s.100-109. [in Ukrainian].
  11. Kotlyarenko O.P. (2022). Kharakterystyka zmistu ta obsyahu povnovazhen' prezydenta Ukrainy yak Verkhovnoho Holovnokomanduvacha Zbroynykh Syl Ukrainy. [Characterization of the content and scope of the powers of the President of Ukraine as the Supreme Commander of the Armed Forces of Ukraine]. *Analitichno-poriznyal'ne pravoznavstvo*. 2022. № 2. S. 52-58 [in Ukrainian].
  12. Kruk S.I. (2018). Naukovi zasady instytutsiynoho zabezpechennya derzhavnoho upravlinnya u sferi natsional'noyi bezpeky. [Scientific principles of institutional support of state administration in the field of national security]. *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnya*. Vypusk 2. P. 209-213. [in Ukrainian].
  13. Kuzmenko O. V. (2018), Grigorenko Ya. O. (2018) Pravovi zasady voyennoyi bezpeky: zahal'noteoretychnyy pidkhid. [Legal principles of military security: a general theoretical approach.]. *Naukovyy visnyk publichnoho i pryvatnoho prava*. Vypusk 5, tom 1. S.71-75. [in Ukrainian].
  14. Melnyk S. M. (2019). Povnovazhennya Prezydenta Ukrainy u sferi viys'kovoho upravlinnya. [Powers of the President of Ukraine in the field of military management]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Seriya: Yurydychni nauky*. Tom 30 (69), № 4. S. 141–145. [in Ukrainian].
  15. Pashynsky V.Y. (2017). Povnovazhennya Prezydenta Ukrainy u sferi oborony derzhavy. [Powers of the President of Ukraine in the field of state defense] *Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*. Tom 2, № 6. S. 59–63. [in Ukrainian].
  16. Pelikh A.O. (2015). Teoretychni zasady otsinyuvannya efektyvnosti derzhavnoho mekhanizmu reahuvannya na zahrozy voyennyi bezpetsi. [Theoretical principles of evaluating the effectiveness of the state mechanism for responding to threats to military security]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*. 2015. № 11-12. S. 28-35. [in Ukrainian].
  17. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 64/2022 vid 24 lyutoho 2022 «Pro vvedennya voyennoho stanu v Ukraini» [About the introduction of martial law in Ukraine. Decree of the President of Ukraine No. 64/2022 of February 24, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> [in Ukrainian].
  18. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 66/2022 vid 24 lyutoho 2022 «Pro vykorystannya Zbroynykh Syl Ukrainy ta inshykh viys'kovykh formuvan'» [About the use of the Armed Forces of Ukraine and other military formations. Decree of the President of Ukraine No. 66/2022 of February 24, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/66/2022#Text> [in Ukrainian].
  19. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 71/2022 vid 24 lyutoho 2022 «Pro vykorystannya Zbroynykh Syl Ukrainy ta inshykh viys'kovykh formuvan'» [About the use of the Armed Forces of Ukraine and other military formations. Decree of the President of Ukraine No. 71/2022 of February 24, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71/2022#Text> [in Ukrainian].
  20. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 65/2022 vid 24 lyutoho 2022 «Pro zahal'nu mobilizatsiyu». [About general mobilization. Decree of the President of Ukraine No. 65/2022 of February 24, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text> [in Ukrainian].
  21. Ukaz Prezydenta Ukrainy № 69/2022 vid 24 lyutoho 2022 «Pro zahal'nu mobilizatsiyu». [About general mobilization. Decree of the President of Ukraine No. 69/2022 of February 24, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69/2022#Text> [in Ukrainian].
  22. Zakon Ukrainy № 2102-IX vid 24 lyutoho 2022 r. Pro zatverdzhennya Ukazu Prezydenta Ukrainy «Pro vvedennya voyennoho stanu v Ukraini». [On the approval of the Decree of the President of Ukraine “On the introduction of martial law in Ukraine”. Law of Ukraine No. 2102-IX dated February 24, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> [in Ukrainian].
  23. Zakon Ukrainy No. 2105-IX vid 3 bereznia 2022 Pro zatverdzhennya Ukazu Prezydenta Ukrainy “Pro zahal'nu mobilizatsiyu” [On the approval of the Decree of the President of Ukraine “On General Mobilization”. Law of Ukraine No. 2105-IX dated March 3, 2022.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2105-20#Text> [in Ukrainian].
  24. Zakon Ukrainy No. 3543-XII vid 21 zhovtnya, 1993 Pro mobilizatsiynu pidhotovku ta mobilizatsiyu [About mobilization training and mobilization. Law of Ukraine No. 3543-XII of October 21, 1993, as amended.]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text> [in Ukrainian].
  25. Zakon Ukrainy No. 2469-VIII vid 21 chervnya

- 2018 Pro natsional'nu bezpeku Ukrayiny [About the national security of Ukraine. Law of Ukraine No. 2469-VIII of June 21, 2018, as amended]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].
26. Zakon Ukrayiny No. 1932-XII vid 6 hrudnya, 1991 «Pro oboronu Ukrayiny» [About the defense of Ukraine. Law of Ukraine No. 1932-XII of December 6, 1991, as amended]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> [in Ukrainian].
27. Zakon Ukrayiny № 539/97-VR vid 23 veresnya 1997 r. (iz zminamy). «Pro poryadok vysvitlennya diyal'nosti orhaniv derzhavnoyi vlady ta orhaniv mistsevoho samovvryaduvannya v Ukrayini zasobamy masovoyi informatsiyi». [On the procedure for covering the activities of state authorities and local self-government bodies in Ukraine by means of mass information. Law of Ukraine No. 539/97-VR of September 23, 1997, as amended]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
28. Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 10 chervnya 1997 roku № 503/97 (iz zminamy) «Pro poryadok ofitsiyneho oprylyudnennya normatyvno-pravovykh aktiv ta nabrannya nymy chynnosti». [About the procedure for the official publication of normative legal acts and their entry into force. Decree of the President of Ukraine dated June 10, 1997 No. 503/97 as amended]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97> [in Ukrainian].
29. Zakon Ukrayiny № 389-VIII vid 12 travnya 2015 r. (iz zminamy). «Pro pravovy rezhym voyennoho stanu» [About the legal regime of martial law. Law of Ukraine No. 389-VIII of May 12, 2015, as amended]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
30. Zakon Ukrayiny No. 2106-IX vid 3 bereznya 2022. «Pro skhvalennya Ukazu Prezydenta Ukrayiny «Pro vykorystannya Zbroynykh Syl Ukrayiny ta inshykh viys'kovykh formuvan'» [On the approval of the Decree of the President of Ukraine “On the use of the Armed Forces of Ukraine and other military formations”. Law of Ukraine No. 2106-IX dated March 3, 2022]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2106-20#Text> [in Ukrainian].
31. Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. Zatverdzheno Zakonom Ukrayiny «Pro Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny» № 1861 vid 10 lyutoho 2010 r.» [Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine. Approved by the Law of Ukraine “On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine” No. 1861 of February 10, 2010]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> [in Ukrainian].
32. Rusnak I.S. (2015). Voyenna bezpeka Ukrayiny v svitli reformuvannya sektora bezpeky i oborony. [Military security of Ukraine in the light of reforming the security and defense sector]. *Nauka i oborona*. 2015. № 2. S.9-14. [in Ukrainian].
33. Sytnyk H.P. Derzhavne upravlinnya u sferi natsional'noyi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsiyno-pravovizasady). [State administration in the field of national security (conceptual and organizational and legal foundations)]. Kyiv: NADU, 2012. [in Ukrainian].
34. Steshenko, Anna. (2023) Khaos, ale bez paniky. Zhaduyemo, yak pratsyuvav parlament rik tomu. LB.ua 23 lyutoho 2023 [Chaos, but without panic. We recall how the parliament worked a year ago. *LB.ua* February 23, 2023]. Retrieved from [https://lb.ua/news/2023/02/23/546835\\_haos\\_ale\\_bez\\_paniki\\_zgaduemo\\_yak.html](https://lb.ua/news/2023/02/23/546835_haos_ale_bez_paniki_zgaduemo_yak.html) [in Ukrainian].
35. Stratehiya voyennoyi bezpeky Ukrayiny. Zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrayiny vid 25 bereznya 2021 roku № 121/2021 [Military security strategy of Ukraine. Approved by the Decree of the President of Ukraine dated March 25, 2021 No. 121/2021.]. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661> [in Ukrainian].

**Тупіков Вячеслав,**

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039

## ЕТНОНАЦІОНАЛЬНІ ПРОЦЕСИ СУЧАСНОСТІ У ВИМІРІ ПОТЕНЦІЙНИХ ЗАГРОЗ ДЛЯ ДЕРЖАВНОСТІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню та аналізу етнонаціональних процесів сучасності і визначає можливі напрями подальших наукових досліджень. Розглянувши норми Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р., Закону України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. в статті надаються рекомендації стосовно тих викликів, які стоять перед державою в теперішній період боротьби за свою незалежність на фоні геополітичного світового розлому та переходу людства до нового технологічного укладу. Дослідження проведені в статті застерігають про недопустимість нехтування процесами міграційних рухів 2022-2023 рр., які відзначають необхідність динамічного реформування нормативно-правових актів захисту прав національних меншин та української титульної більшості. Наводяться дослідження етнонаціональних процесів у період від здобуття Україною незалежності до сьогодні за для можливості урахування проблематики захисту прав національних меншин в Україні. Аналізується державна політика, яку проводять органи влади, виокремлені спільні і відмінні засади її реалізації, а також участь етнічних спільнот у політичних процесах. Стаття спирається та проводить аналіз нормативно-правової бази у період незалежності України щодо захисту прав національних меншин та української титульної більшості. Загальний висновок статті вказує на необхідність ефективної взаємодії держави, як з національними меншинами так і з українською нацією, демонструє, що етнонаціональні процеси у період сучасності мають дуже вагомe значення для майбутнього України.

**Ключові слова:** етнонаціональні процеси, національні меншини, захист прав національних меншин, спільноти, корінні народи, об'єднані територіальні громади.

**Тупіков Вячеслав,**

Postgraduate Student at the Department of Public Administration, interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska str., Kyiv, Ukraine, 03039

## ETHNO-NATIONAL PROCESSES OF OUR TIME, POTENTIAL THREATS TO THE STATEHOOD OF UKRAINE

The article is devoted to research and analysis of modern ethno-national processes and defines possible directions of further scientific research. Having considered the norms of the Law of Ukraine "On National Minorities (Communities) of Ukraine" dated 12/13/2022, the Law of Ukraine "On Indigenous Peoples of Ukraine" dated 07/01/2021 and the Law of Ukraine "On Voluntary Unification of Territorial Communities" dated 02/05/2015 The article provides recommendations regarding the challenges facing the state in the current period of the struggle for its independence against the background of the geopolitical world rift and the transition of humanity to a new technological order. The research carried out in the article warns about the inadmissibility of neglecting the processes of migration movements in 2022-2023, which indicate the need for dynamic reformation of normative legal acts protecting the rights of national minorities and the Ukrainian titular majority. Studies of ethno-national processes in the period from Ukraine's gaining of independence to the present are given for the possibility of taking into account the issues of protecting the rights of national minorities in Ukraine. The state policy carried out by the authorities is analyzed, the common and distinctive principles of its implementation are singled out, as well as the participation of ethnic communities in political processes. The article is based on and analyzes the legal framework during the period of independence of Ukraine regarding the protection of the rights of national minorities and the Ukrainian titular majority. The general conclusion of the article indicates the need for effective interaction of the state, both with national

*minorities and with the Ukrainian nation, demonstrates that ethno-national processes in the modern period are of great importance for the future of Ukraine.*

**Key words:** *ethno-national processes, national minorities, protection of the rights of national minorities, communities, indigenous peoples, united territorial communities.*

**Постановка проблеми.** В даний час українського державотворення, в момент вибору нового проекту подальшого розвитку держави важливо дослідити недоліки, прогалини та ризики закладені в чинному законодавстві щодо захисту прав національних меншин та української нації. Аналіз питань сучасної етнонаціональної політики України певним чином повинен спиратись на історичний досвід попередніх етапів розвитку національних меншин та української титульної більшості, а також на міжнародний досвід. В умовах сьогоденної боротьби української нації та національних меншин України за своє майбутнє на теренах України, в період з моменту проголошення незалежності України та по сьогодення питання етнонаціональних процесів особливо актуалізується. Надавши об'єктивну оцінку науковим роботам з цієї проблеми, можна визначити сучасні напрями подальших наукових досліджень, що стане досить суттєвим внеском у виборі вектору майбутнього розвитку України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В наукових роботах та політологічній літературі найбільш широко висвітлені питання ролі і місця національних меншин у національній структурі країни, взаємин держави та національних меншин, питання формування, чисельності та громадської діяльності національних меншин. Однак дослідники практично оминають питання участі національних меншин у політичному житті держави, політичної мобілізації національних меншин, формування політичної еліти національних меншин, представництва національних меншин в органах влади різних рівнів, а також взаємодії національних меншин та української нації – титульної більшості. Починаючи з 1991 р. та за всі роки незалежності в період побудови державності, становлення інститутів громадянського суспільства з часом почали формуватися передумови для забезпечення багатогранного розвитку національних меншин. В Україні наукові дослідники аналізували різні положення проблем захисту прав і свобод національних меншин, їх статусу та розвитку, серед тих які приділили цьому питання достатню увагу: В.Б. Євтух, Л.І. Лойко, О.В. Картунов, В.О. Нікітюк, О.М. Майборода, В.Р. Махманович, М.І. Пірен, П.І. Надолішній, В.А. Скуратівський, та інші. Враховуючи світову практику та будуючи механізми застосування державного законодавства і виконання міжнародно-право-

вих зобов'язань України щодо захисту прав національних меншин та прав української титульної нації, неможливо ігнорувати виклики для української нації в період протікання етнонаціональних процесів сучасності в Україні та потенційні загрози для державності України.

**Метою статті** є дослідження етнонаціональних процесів сучасності за для можливості урахування викликів для української нації в період протікання етнонаціональних процесів сучасності в Україні та уникнення потенційних загроз для державності України. В нинішній час протікання історичних подій дуже актуальним стає застосування цього аналізу, особливо в період вибору вектору майбутнього розвитку України, що виокремлює необхідність дослідження правового регулювання у даній сфері та потребує подальшого вивчення та реформування інституційної системи захисту прав національних меншин і корінних народів за для забезпечення ефективного функціонування механізму взаємодії між органами державної влади та національно-культурними товариствами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процеси реалізації права на самовизначення не протікають миттєво, вони практично завжди дуже повільні та досить складні, а інколи це право взагалі не реалізовується, оскільки право на самовизначення зачіпає інтереси великої кількості різноманітних спільнот та окремих осіб та вимагає наявності низки внутрішньо-національних та зовнішніх умов.

В силу різноманітних політичних та міграційних процесів, Україна все більш дрейфує в бік поліетнічності, як і для будь-якої поліетнічної держави, питання національних меншин є перманентно актуальним і потребує постійного вивчення та аналізу. Утворення України як самостійної держави призвело до вирішення завдання – вироблення власної концепції національної політики щодо національних меншин. Особливість ситуації полягала в необхідності одночасного пошуку оптимальних шляхів розвитку як української нації так і національних меншин, адже в УРСР, що була складовою Радянського Союзу, українці не були реально нацією більшості. Це виявлялось, зокрема, в мовній політиці, в системі управління, економіки, освіти та на інших напрямках. Теж саме спостерігалось відносно національних меншин та здійснювався вплив на рідні мови національ-

них груп, що проживали на території УРСР, представники яких все більше втрачали національну ідентифікацію, поповнювали інтернаціональну групу «радянських людей». Сьогодні вимога щодо реформування законодавства про національні меншини є однією з умов, яку Європейський Союз ставить перед Україною на шляху до повноправного членства. Тому прийняття низки законів відносно цього заслуговує на позитивну оцінку. Разом з тим, динамічні мілітаристські процеси сьогодення, потребують врахування міграційних рухів 2022-2023 рр., а саме представників як української нації більшості, так і інших етнічних груп. Внаслідок цього внутрішня етнічно-групова структура суттєво змінилася і продовжує змінюватися.

Термін «національні меншини» почав вживатися порівняно недавно і його розуміння ґрунтується на основі підходів, які пропонують провідні дослідники, але аналізуючи проблему національних меншин, можна дійти до висновку, що науковці ще не виробили єдиних підходів та оцінок. У науковій літературі сьогодення ще не існує чіткого і сталого тлумачення терміна «національна меншина».

В фундаменті визначення поняття «національна меншина» дослідниками був реалізований комплексний підхід, який включає всі типологічні та видові різновиди, що базуються на загальних критеріях, а саме були виділені такі критерії, як кількісний критерій та термін проживання на території держави, критерій домінування, наявність громадянства, наявність стійких етнічних, релігійних і мовних характеристик, почуття солідарності. В час проголошення незалежності в Україні, згідно з законодавством, до «національних меншин» належали групи громадян, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Це свідчить про те, що більшість критеріїв, які є основними для визначення національних меншин у багатьох країнах світу (чисельність, термін проживання на території держави) не був визначальними в Україні [1, 11].

Проблема захисту прав національних меншин для України мало і має дуже актуальне значення за всіх часів, як і для більшості інших європейських країн. Захист прав національних меншин в державі гарантується законодавством. Розробка юридичної бази етнополітики в умовах незалежної України завжди була пов'язана з вимогами часу та різноманітних процесів, які протікали протягом певних періодів, її безумовно можна поділити на етапи:

– Етап який починався від проголошення Декларації прав національностей України від 01.11.1991 р. [2] і тривав до прийняття Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р. [3].

– Етап який розпочався після прийняття Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р. і завершився прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. [4].

– Після прийняття Конституції України від 28.06.1996 р. розпочався новий етап сучасності розвитку та становлення законодавства про національні меншини України [5, 54].

Україна, як суб'єкт міжнародного права і рівноправний учасник міжнародного спілкування, ратифікувала переважну більшість конвенцій та угод у галузі захисту прав людини. З урахуванням цього державна етнополітика України повинна здійснюватись також відповідно до Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права і Факультативного протоколу до нього; Декларації 47-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин; Заключного акту Наради з безпеки та співробітництва в Європі «Про права людини» (Гельсінкі, 1 серпня 1975 р.); документу Копенгагенської конференції з питань людського виміру НБСЄ; гаазьких рекомендацій з прав національних меншин на освіту; ослівських рекомендацій щодо мовних прав національних меншин та інших міжнародних документів.

Особливого значення в галузі захисту прав національних меншин для України набула підписана нею 15 вересня 1995 р. Рамкова конвенція про захист національних меншин. 26 січня 1998 р. Рамкову конвенцію було ратифіковано Верховною Радою України і з 1 травня 1998 р. вона набула чинності для нашої держави. Відповідно до ст. 9 Конституції України Рамкова конвенція стала частиною національного законодавства нашої держави, її настанови та принципи є обов'язковими для виконання державними та судовими установами, органами системи юстиції, а також посадовими особами законодавчих та виконавчих органів України.

Новий етап етнополітики досить кардинально відрізняється від попередніх та закладає у майбутньому загрози для старту можливих процесів, які можуть стать важко контрольованими або зовсім не контрольованими та можуть призвести до непрогнозованих наслідків.

Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р. став суттєвим нормативно-правовим актом, який мав завдання щодо регулювання та захисту прав національних меншин.

Згідно преамбули цього Закону було затверджено, що Верховна Рада України виходячи із життєвих інтересів української нації та всіх національностей в справі розбудови незалежної демократичної держави, визнаючи нерозривність прав людини і прав національностей, прагнучі реалізувати Декларацію прав національностей України, дотримуючись міжнародних зобов'язань щодо національних меншин, приймає цей Закон з метою гарантування національним меншинам права на вільний розвиток.

Згідно ст. 3 до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою, тобто українці в даній нормі визнавалися національною більшістю, а в преамбулі вживалась українська нація, як титульна більшість.

Після внесення багатьох змін до Закону України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р., на сьогоднішній день, який вже втратив чинність від 01.07.2021 р., було прийнято новий Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р. [6] Преамбула даного закону проголошує, що Верховна Рада України, виходячи з інтересів Українського народу – громадян України всіх національностей щодо розбудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, базуючись на Конституції України, Декларації прав національностей України, керуючись положеннями Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, інших міжнародних договорів щодо прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, прагнучи до створення належних умов для реалізації і захисту прав усіх осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України, збереження і розвитку їх мовної, культурної, етнічної, релігійної самобутності, забезпечення повноцінного розвитку як частини українського суспільства, поважаючи культурне розмаїття та заохочуючи міжкультурний діалог з метою розвитку взаєморозуміння, взаємоповаги та співробітництва між усіма особами, які проживають у межах території України, незалежно від етнічної, культурної,

мовної або релігійної приналежності, забезпечуючи рівність громадян України незалежно від етнічного походження, консолідуючи українську націю, приймає цей Закон з метою визначення особливостей суспільних відносин щодо забезпечення реалізації прав і свобод особами, які належать до національних меншин (спільнот) України.

Даний закон прийнятий вже виходячи з інтересів Українського народу – громадян України всіх національностей та для консолідації української нації, з метою визначення особливостей суспільних відносин щодо забезпечення реалізації прав і свобод особами, які належать до національних меншин (спільнот) України, а не із життєвих інтересів української нації та всіх національностей, з метою гарантування національним меншинам права на вільний розвиток. Тобто в даному Законі прийнятому для консолідації української нації законодавці розглядають українську націю не як титульну більшість, а як політичну націю, яка включає в себе національні меншини (спільноти) України, а по задуму, як сукупність спільнот, включаючи і українську спільноту, ставляючи українську націю майже в один ряд з національними меншинами.

Перший варіант проекту нового закону про національні меншини було винесено на громадське обговорення два роки тому. Але ту версію так і не подали до парламенту. Натомість з'явилася нова – з назвою «Про національні спільноти України». Не лише в назві, а й у всьому тексті документа слово «меншини» замінили на «спільноти». Причиною такої метаморфози розробники закону спирались на те, що, мовляв, представники деяких організацій національних меншин сам термін «меншини» вважають образливим. Найактивніше просував заміну «меншин» на «спільноти» очільник організації «Рада національних спільнот України» Ашот Аванесян. Ця «образна» на загальновизнаний правовий термін і обіцянка депутатів піти назустріч побажанням «ображених» створила серйозну проблему тому, що в Конституції, та й у всьому державному законодавстві є термін «національні меншини», але немає жодних норм щодо «національних спільнот». Термін «національні меншини» вживається також у міжнародних угодах, ратифікованих Україною, і в праві ЄС. І, зрештою, в самому рішенні ЄС про те, що Україна мала ухвалити нове законодавство про національні меншини.

Ухвалювати базовий закон про національні меншини, замінюючи чіткий і зрозумілий термін якимось широким незрозумілим, видава-



лося не доречним. Але оскільки тезу, що слово меншини «принизливе», а в Україні, «не меншини, а спільноти» публічно проголосив президент Зеленський, ситуація зайшла в глухий кут, але був знайдений вихід із ситуації було прийнято новий Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р. Незграбна конструкція зі словом «спільнота» в дужках повторюється по всьому тексту Закону 170 разів. Саме даний термін «спільноти» закладає у майбутньому загрози для старту можливих процесів, які можуть призвести до непрогнозованих наслідків.

З огляду на перебіг подій стосовно прийняття Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р., проглядається можливий початок процесу з демонтажу національних меншин та української більшості та перехід до спільнот, тобто українська, єврейська, польська та інші спільноти юридично можуть бути зрівняні. Дані новації в даному Законі не викликали в політичному просторі України дискусій та занепокоєнь та дозволяють в майбутньому окрім української нації затвердити на законодавчому рівні включаючи Основний Закон декілька титульних націй.

Згідно ст. 1 Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р., національна меншина (спільнота) України – це стала група громадян України, які не є етнічними українцями, традиційно проживають на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, об'єднані спільними етнічними, культурними, історичними, мовними та/або релігійними ознаками, усвідомлюють свою приналежність до неї, виявляють прагнення зберегти і розвивати свою мовну, культурну, релігійну самобутність. Тобто українці за національністю більш не згадуються відповідно до попередньої законодавчої бази.

У 2015 році був ухвалений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. [7], згідно якого була додана нова міжтериторіальна адміністративна одиниця. Даний Закон дозволяє наявним громадам об'єднуватися у більші одиниці. Як вважають експерти, реформа децентралізації в Україні унікальна і не повторює досвід інших країн. Основною метою реформи можна назвати створення сприятливих умов для розвитку територіальних громад і забезпечення доступу суспільства до послуг шляхом формування нових спільнот, та делегування більшої частини повноважень до базового рівня, чіткого розподілу обов'язків. Таким чином, громади матимуть змогу відпові-

дати за початкову та середню загальну освіту, охорону здоров'я, будівництво, комунальне господарство та місцеву інфраструктуру, тобто від часу народження нових поколінь з'являється можливість формувати в них в нових спільнотах певного світогляду.

Терміни громада та спільнота є досить тотожними.

Громада – група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів тощо.

Спільнота – це об'єднання людей, згуртованих спільними умовами життя, метою (цілями) та інтересами.

Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. ст. 1 декларує, що цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад. П. 3 ч. 1 ст. 4 наголошує, що об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області, п. 4 ч. 1 ст. 4 стверджує, що при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади, п. 6 ч. 1 ст. 4 регламентує, що об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

Згідно ч. 1 ст. 19 Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р. вказано, що з метою збалансованого врахування інтересів осіб, які належать до національних меншин (спільнот), сприяння діяльності громадських об'єднань національних меншин (спільнот) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації за ініціативою таких громадських об'єднань утворюють Центр національних меншин (спільнот) відповідної адміністративно-територіальної одиниці (далі – Центр національних меншин (спільнот)). Порядок утворення та функціонування Центру національних меншин (спільнот) визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері національних меншин (спільнот), абз. 3 ч. 2 ст. 19 стверджує, що у місцях традиційного проживання національних меншин (спільнот) за ініціативою громадських об'єднань національних меншин (спільнот) сільські,

селищні, міські ради можуть утворювати Центр національних меншин (спільнот) відповідної територіальної громади.

У 2021 році був ухвалений Закон України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. [8] Згідно преамбули цього Закону було затверджено, що Верховна Рада України задля сприяння консолідації та розвиткові української нації, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів України, відповідно до Конституції України та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, базуючись на Декларації прав національностей України, спираючись на статтю 1 Статуту Організації Об'єднаних Націй, Віденську декларацію та Програму дій, прийняті на Всесвітній конференції з прав людини 25 червня 1993 року, Декларацію Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів, враховуючи Постанову Верховної Ради України від 20 березня 2014 року № 1140-VII «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави», приймає цей Закон, що визначає права корінних народів України та особливості їх реалізації.

Відповідно до ст. 1 Закон України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р.:

1. Корінний народ України – автохтонна етнічна спільнота, яка сформувалася на території України, є носієм самобутньої мови і культури, має традиційні, соціальні, культурні або представницькі органи, самоусвідомлює себе корінним народом України, становить етнічну меншість у складі її населення і не має власного державного утворення за межами України.

2. Корінними народами України, які сформувались на території Кримського півострову, є кримські татари, караїми, кримчаки.

3. Представницькі органи корінних народів України – відповідні представницькі інститути, що створюються корінними народами і відповідно до Конституції та законів України наділяються правом представляти корінні народи та приймати рішення від їх імені (далі – представницькі органи).

Тобто українці в цьому Законі не згадуються, як корінний народ України, хоча міжнародне право не забороняє наділити українців статусом корінного народу, законодавці не наділили їх цим статусом.

Також слід зауважити корінний народ України – це теж спільнота, сформована на території України. На даний момент наявні заяви окремих

представників корінних народів щодо їх етнічної території, які виходять за межі адміністративних одиниць Автономної Республіки Крим та областей. Відповідно до ч. 5 ст. 2 Закону України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. держава сприяє формуванню спроможностей територіальних громад, які б відповідали місцям компактного проживання корінних народів України. Таким чином можна впевнено стверджувати, що корінні народи України – це найбільш вагомі спільноти в українському законодавстві.

Тобто норми Закону України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р., Закону України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. кореспондуються між собою, підходять до тієї межі коли на законодавчому рівні національні меншини (спільноти) можуть потенційно в майбутньому створити автономії де-факто в межах областей України Автономної Республіки Крим, м. Києва та м. Севастополя, що закладає у майбутньому загрози для старту можливих процесів, які можуть стати важко контрольованими або зовсім не контрольованими та можуть призвести до непрогнозованих наслідків та можуть нести в собі загрози державності України.

**Висновок.** Таким чином, проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що етнонаціональні процеси у період сучасності мають дуже вагоме значення для майбутнього України. Ті виклики, які стоять перед державою в теперішній період боротьби за свою незалежність на фоні геополітичного світового розлому та переходу людства до нового технологічного укладу, не дозволяють нехтувати та не брати до уваги міграційні рухи 2022-2023 рр., прийняті та проаналізовані нормативно-правові акти в своїх нормах мають дезорганізаційні аспекти державності України. Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р., Закон України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., ще зазнають не однієї трансформації, хоча вони в більшості і спирається на міжнародні норми, але повністю не враховують ті етнонаціональні процеси сьогодення що протікають в Україні. Отож, важливим аспектом в частині ефективного функціонування та розвитку інститутів української нації та національних меншин є сучасне, узгоджене, дієве нормативно-правове забезпечення на всіх рівнях

публічного управління, збудоване на глибокому аналізі історичного минулого та міжнародного досвіду в цьому напрямку.

Основні положення національних актів щодо поліетнічності повинні спиратись на Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. [9], яка проголосила, що «громадяни республіки всіх національностей становлять народ України», закріпила рівність усіх громадян України перед законом, незалежно від расової та національної належності, а також гарантувала «всім національностям, що проживають на території республіки, право їхнього вільного національно-культурного розвитку». Також слід врахувати досвід минулого періоду етапів розвитку національних меншин, а саме політичних процесів 1917–1921 рр. коли коло прав національних меншин задекларованих в Конституції УНР 1918 р. [10] було більш широким.

Захист національних меншин має, безумовно, політичні засади і пов'язаний зі створенням та збереженням клімату довіри між різними секторами суспільства, але він повинен бути підкріплений відповідним правовим інструментом як на національному, так і на міжнародному рівні. Особливої актуальності набуває це твердження в умовах політичних подій останніх років. Ні в кого не виникає сумніву, що неврахування інтересів цих груп населення в процесі формування внутрішньої та зовнішньої політики за певних умов може призвести до внутрішньодержавних конфліктів.

Діяльність національних меншин активізується і цей процес переходить у політичну площину, а тому національні меншини потрібно розглядати як потенційно впливовий політичний фактор. За останні роки в Україні чітко простежується тенденція щодо активізації діяльності національних меншин, які виходять на арену суспільно-політичних відносин держави, і, окрім культурних, освітніх та релігійних інтересів, все активніше ставиться питання задоволення політичних інтересів. Це закономірне явище, характерне для усіх суспільств, однак його вирішення великою мірою залежить від рівня демократичності самого суспільства.

Права національних меншин слід розглядати як особливі права – певна форма позитивних дій, спрямованих на те, щоб меншини змогли зберегти свої особливості та традиції, причому права національних меншин так само важливі для забезпечення рівного поводження, як і недискримінація. Реалізація права меншин означатиме також отримання меншинами

такого статусу, який би їх задовольняв, а більшістю розглядався як природний, як такий, що гарантує будь-якій меншині можливість вільно користуватися рідною мовою, створювати й керувати своїми навчальними закладами, та брати участь у політичному та економічному житті держави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Агафонова И. История і культура національних меншин як об'єкт наукового дослідження. Відродження. 1993. № 9.
2. Декларації прав національностей України від 01.11.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12#Text>
3. Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25.06.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12.#Text>
4. Конституції України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628#Text>
5. Історичний досвід залучення національних меншин та розбудова Української держави // Державність. – 1994. – № 1 – 2.
6. Закон України «Про національні меншини (спільноти) України» від 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2827-20#Text>
7. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
8. Закон України «Про корінні народи України» від 01.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1616-20#Text>
9. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
10. Конституція Української Народної Республіки 29 квітня 1918 року URL: [https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1918\\_21.html](https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1918_21.html)
11. Семенець-Орлова І. Стратегічне управління як системний засіб управління освітніми змінами. *Theory and practice of public administration*. 2015. № 3, С. 52-60.

## REFERENCES:

1. Ahafonova Y., (1993). Istoriia i kultura natsionalnykh menshyn yak obiekt naukovoho doslidzhennia, (p. 11). Vidrodzhennia [in Ukrainian].
2. Deklaratsii prav natsionalnostei Ukrainy vid 01.11.1991 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12#Text> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy «Pro natsionalni menshyny v Ukraini» vid 25.06.1992 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12.#Text> [in Ukrainian].
4. Konstytutsii Ukrainy vid 28.06.1996 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628#Text> [in Ukrainian].

5. Istorychnyi dosvid zaluchennia natsionalnykh menshyn ta rozbudova Ukrainiskoi derzhavy, (1994), Derzhavnist, № 1 – 2 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy «Pro natsionalni menshyny (spilnoty) Ukrainy» vid 13.12.2022 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2827-20#Text> [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy «Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad» vid 05.02.2015 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy «Pro korinni narody Ukrainy» vid 01.07.2021 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1616-20#Text> [in Ukrainian].
9. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy vid 16.07.1990 r. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> [in Ukrainian].
10. Konstytutsiia Ukrainiskoi Narodnoi Respubliky 29 kvitnia 1918 roku. Retrieved from: [https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1918\\_21.html](https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1918_21.html) [in Ukrainian].
11. Semenets-Orlova, I. (2015). Strategichne upravlinnja jak systemnyj zasib upravlinnja osvritnomy zminamy [Strategic management as a systemic tool for managing educational change]. *Theory and practice of public administration*, 3, 52-60.

**Шевчук Роман Володимирович,**

кандидат медичних наук, докторант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ, вул. Фроментівська, 2, e-mail: [kafedrapa@ukr.net](mailto:kafedrapa@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9716-2561>

## ДО ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

**Анотація.** Досліджено що, на сьогоднішній день процес побудови в Україні соціально-захисної та політично-стабільної моделі суспільства займає важливе місце реалізація реформ у галузі охорони здоров'я, яка представляє собою основу для збереження людських ресурсів держави. Зазначено, що наразі, формується тенденція до підвищення вартості надання медичних послуг через підвищення кваліфікаційного рівня лікарів та впровадження у медичну сферу інноваційних технологій, що, відповідно, зумовлює зростання вимог громадян щодо якості таких послуг. З'ясовано, реалізація програми щодо функціонування абсолютно нової системи надання первинної медичної допомоги. Її суть полягає у прямій залежності заробітної плати лікаря загальної практики сімейної медицини, чи педіатра, від кількості його пацієнтів. Визначено, що ситуація в Україні з обмеженістю обсягів бюджетних коштів, що виділяються для фінансування ефективного функціонування системи охорони здоров'я, призводить до неможливості підвищення якості надання медичних послуг громадянам. Спираючись на науковий доробок дослідників стану реалізації механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, виокремлено та охарактеризовано основні причини низької якості та ефективності надання медичних послуг громадянам, а саме: недостатня кількість спеціалістів; низький рівень кваліфікації медичного персоналу; недостатня кількість медичного обладнання та його моральна застарілість; низький рівень заробітних плат та відсутність дієвої системи стимулювання та мотивації. Існує, також, проблема невідповідності підготовки персоналу до потреб сучасної системи охорони здоров'я; брак фінансових коштів та неможливість своєчасного надання медичної допомоги громадянам.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, система охорони здоров'я, реформування, медицина, медичні заклади, модель охорони здоров'я.

**Shevchuk Roman Volodymyrovych,**

Candidate of Medical Science, Doctoral Student, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Frometivska st., 2, e-mail: [kafedrapa@ukr.net](mailto:kafedrapa@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9716-2561>

## TO THE PROBLEM OF REFORM HEALTH CARE SYSTEMS IN UKRAINE

**Abstract.** It has been studied that, to date, the process of building a socially protected and politically stable model of society in Ukraine is occupied by the implementation of reforms in the field of health care, which is the basis for preserving the state's human resources. It is noted that currently, a trend is forming to increase the cost of providing medical services due to the improvement of the qualification level of doctors and the introduction of innovative technologies into the medical field, which, accordingly, leads to an increase in the demands of citizens regarding the quality of such services. The implementation of the program regarding the operation of a completely new system of providing primary medical care has been clarified. Its essence lies in the direct dependence of the salary of a general practitioner of family medicine or a pediatrician on the number of his patients. It was determined that the situation in Ukraine with the limited amount of budget funds allocated to finance the effective functioning of the health care system leads to the impossibility of improving the quality of providing medical services to citizens. Based on the scientific output of researchers of the state of implementation of mechanisms of public management of the health care system, the main reasons for the low quality and efficiency of providing medical services to citizens were identified and characterized, namely: insufficient number of specialists; low level of qualification of medical personnel; insufficient amount of medical equipment and its moral obsolescence; low level of wages and lack of an effective incentive and motivation system. There is also a problem of inadequacy of personnel training to the needs of the modern health care system; lack of financial resources and the impossibility of timely provision of medical assistance to citizens.

**Key words:** public management and administration, health care system, reform, medicine, medical institutions, health care model.

**Постановка проблеми.** В Україні проблеми, що виникли, значним чином позначились на діяльності всієї системи охорони здоров'я, регіональних органів управління охороною здоров'я, кожної лікувально-профілактичної установи. Одним із найважливіших пріоритетів публічної політики України є збереження та зміцнення здоров'я населення країни на підставі формування здорового способу життя, забезпечення доступності до медичних послуг та підвищення якості роботи усієї системи охорони здоров'я. Вбачаючи певні недоліки в здійсненні реформування системи охорони здоров'я, деякі вчені детально працюють над дієвою моделлю його розвитку в майбутньому і висовують свої методи подолання недоробків в зазначеній галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти реформування системи охорони здоров'я досліджували такі науковці, як: А. Барзилович, А. Котляр, В. Карлаш, О. Гончарова, Ю. Сенюк та З. Надюк.

**Мета статті.** Метою статті є визначення та узагальнення проблем на шляху реформування системи охорони здоров'я.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Наразі в Україні у процес побудови соціально-захисної та політично-стабільної моделі суспільства займає важливе місце реалізація реформ у галузі охорони здоров'я, яка представляє собою основу для збереження людських ресурсів держави.

Варто підкреслити, дослідження та виокремлення проблем та перешкод щодо реформування системи охорони здоров'я є пріоритетним, а на результатах таких досліджень має бути побудований дієвий механізм для прийняття ефективних публічно-управлінських рішень та для одночасного використання адміністративних інструментів і технологій, які, в подальшому, сприятимуть поліпшенню роботи усіх елементів такої системи [3].

Необхідно звернути увагу, що з початку повномасштабної війни на всій території України – атак з боку російських військ зазнало 869 медичних закладів в Україні, 123 об'єкти, на жаль, не підлягають відновленню. Росія не припиняє обстрілювати українські лікарні, амбулаторії та аптеки. З 24 лютого країна-терорист вбила щонайменше 18 медичних працівників, понад 50 – зазнали поранень [6].

Проте, міністр охорони здоров'я В. Ляшко у червні 2022 року під час інтерв'ю для національного телемарафону зазначив, що: “в Україні до повномасштабної війни нараховувалося близько 143 тисячі лікарів та 261 тисяча серед-

нього медичного персоналу. Після 24 лютого 2022 року, за даними реєстрів, виїхали 2273 медпрацівники, серед яких лікарі та медсестри, без урахування санітарок” [2].

Сучасна дослідниця і аналітикиня у галузі охорони здоров'я А. Котляр стверджує, що: “статистика НСЗУ свідчить про те, що установа не володіє інформацією про реальну кількість лікарів в Україні, тому не може правильно сформулювати ефективну Програму медичних гарантій для населення” [6].

Сучасний дослідник, В. Карлаш зазначає, що: “кожного року зростає потреба в одержанні громадянами України якісного медичного обслуговування від держави” [4]. Відповідно, виникає процес збільшення витрат бюджетних коштів та обсягів використаних ресурсів через низку факторів, серед яких: підвищення темпів старіння населення держави, недотримання громадянами здорового способу життя, зміна характеру та прогресивність хвороби тощо.

До того ж, наразі, формується тенденція до підвищення вартості надання медичних послуг через підвищення кваліфікаційного рівня лікарів та впровадження у медичну сферу інноваційних технологій, що, відповідно, зумовлює зростання вимог громадян щодо якості таких послуг.

Варто додати, що з 2018 року було розпочато впровадження медичної реформи в Україні. У першу чергу, була оновлена законодавча база системи охорони здоров'я. Наступним кроком, стала реалізація програми щодо функціонування абсолютно нової системи надання первинної медичної допомоги. Її суть полягає у прямій залежності заробітної плати лікаря загальної практики – сімейної медицини, чи педіатра, від кількості його пацієнтів.

Окремо необхідно відмітити, що суть функціонування такої системи полягає за наступними: пацієнт обирає лікаря загальної практики – сімейної медицини, або педіатра, разом вони здійснюють укладання електронної декларації про надання медичного обслуговування. Після цього, з державного бюджету здійснюється фінансування на розрахунковий рахунок відповідної лікарні, в повному розмірі, за надання медичних послуг та певного комплексу аналізів. Здійснення медичного обслуговування може проходити у вигляді надання двох пакетів послуг [1]:

– “червоний” пакет – комплекс медичних послуг, оплату за використання яких здійснює, безпосередньо, сам пацієнт (стоматологічне обслуговування, окрім екстрених випадків, есте-

тична хірургія та прийом до вузьких спеціалістів без направлення лікаря загальної практики – сімейної медицини тощо);

– “зелений пакет” – комплекс медичних послуг, оплату за який здійснює, у повному обсязі, держава з бюджету (надання первинної, невідкладної та паліативної допомоги).

Відмінності нової реформованої системи охорони здоров'я від старої системи полягає у тому, що держава, замість утримання за рахунок бюджетних коштів закладів медичного обслуговування, які надають безоплатні послуги, переходить до бюджетних закупівель відповідних послуг у таких закладах. Отже, тепер з державного бюджету не виділяються кошти для утримання закладів з надання медичного обслуговування для населення, згідно із затвердженим кошторисом, а використовується абсолютно новий принцип фінансування.

Необхідно зазначити, що на думку таких дослідників як Ю. Сенюк та З. Надюк: “проведення реформування у сфері охорони здоров'я направлене на модернізацію процесів публічного адміністрування нею та вдосконалення правового забезпечення її державно-управлінських відносин” [8]. Так, існує ряд негативних факторів, які можуть вплинути на результати впровадження такої реформи, знизити ефективність заходів та викликати незадоволення серед медичних працівників та громадян.

Очевидно, що, теоретично комплексні зміни моделі, які пов'язані зі споживчим вибором громадян, повинні позитивно впливати на тен-

денцію підвищення якості надання медичних послуг. Але в ситуації обмеженості бюджетних коштів на розвиток галузі охорони здоров'я, є характерна специфіка переходу до вищезазначеної моделі: необхідна реалізація заходів для раціоналізації попиту на послуги медичного обслуговування, що зумовлює подовження терміну очікування на деякі їх види. Обмеження доступу до деяких видів послуг може викликати підвищення рівня незадоволеності населення і прискорити темпи розвитку альтернативних моделей фінансування з надмірним “розмахом”.

Також, на думку О. Гончарова в ситуації затягування процесів реформування системи охорони здоров'я, існує можливість виникнення необ'єктивного розподілу фінансових ресурсів на оплату послуг, що може бути спричинене впливом відповідних споживчих рішень пацієнтів [3].

Отже, доцільно констатувати, що ситуація сьогодні в Україні з обмеженістю обсягів бюджетних коштів, що виділяються для фінансування ефективного функціонування системи охорони здоров'я, призводить до неможливості підвищення якості надання медичних послуг громадянам. Необхідно визначити головні, причини низького рівня результативності функціонування системи охорони здоров'я, систематизовані у табл. 1.

На думку А. Барзилович який вважає, що основна проблема недостатньої кількості фахівців медичних спеціальностей в усіх лікувальних закладах України, в основному, у невеликих

Таблиця 1

### Причини низького рівня результативності функціонування системи охорони здоров'я

Причина низької ефективності функціонування системи охорони здоров'я	Характеристика
Недостатня кількість спеціалістів	Знижується якість наданих послуг через високий рівень завантаженості медичного персоналу
Низький рівень кваліфікації медичного персоналу	Різні лікарі можуть на однакові симптоми та скарги пацієнта поставити різні діагнози і призначити різне лікування, що може спричинити лікування без очікуваного ефекту
Недостатня кількість медичного обладнання та його застарілість	На сьогодні, більшість діагностичних та лікувальних процесів здійснюються на обладнанні з радянських часів, яке є менш точним та малофункціональним, аніж сучасне, а обстеження на інноваційному обладнанні – коштує у рази більше
Низький рівень заробітних плат та відсутність дієвої системи стимулювання та мотивації	Через низький рівень заробітних плат, відсутність дієвої системи стимулювання та мотивації, недостатню соціальну захищеність, кваліфікований медичний персонал виїжджає за кордон. Існує, також, проблема невідповідності підготовки персоналу до потреб сучасної системи охорони здоров'я
Недостатність фінансової підтримки з боку держави	Відсутність фінансів спричиняє брак медичного персоналу, що у свою чергу впливає на завантаженість фахівців, їх недоукомплектуваність необхідним обладнанням тощо
Неможливість своєчасного надання медичної допомоги громадянам	Є наслідком недостатньої кількості фахівців, сучасного обладнання, а, також, збільшенням цін на лікарські засоби та на оплату за медичні послуги

Джерело: складено автором на основі аналізу джерела [6]

містах та селах. Також, національну систему охорони здоров'я, довгий час, супроводжує брак бюджетних коштів, що, в свою чергу, спричиняє високий рівень завантаженості лікарів, відсутність спеціального обладнання, або наявність застарілого. Така ситуація зумовлює створення та розвиток закладів охорони здоров'я приватного сектору, які надають послуги з медичного обслуговування населення вищого рівня, аніж державні. Характерною відмінністю клінік приватної форми власності є наявність сучасного медичного обладнання для лікування та діагностики хвороб у пацієнтів, що збільшує високий рівень ефективності та оперативності процесу лікування [1].

Отже, Положеннями статті 49 Конституції України [5] визначені: обов'язок створення державою відповідних умов для надання доступного та ефективного медичного обслуговування для всіх, без винятку, громадян; гарантована безоплатність надання медичної допомоги у державних і комунальних медичних установах, мережа яких не має бути скорочена. При цьому, держава має сприяти розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності. Насправді ж, державні органи влади конституційних норм не дотримуються: іде процес закриття наявної мережі медичних установ, скорочення їх відділень, звільнення медичних працівників у містах та регіонах, здійснення переміщення кваліфікованих кадрів за кордон, впровадження у державних та комунальних медичних установах платних

послуг за лікування, порушення санітарно-гігієнічних норм тощо. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я здійснюють представники державної влади, які не мають досвіду роботи та необхідного рівня знань у даній галузі. Рівень освіти медиків знижується.

Основні перешкоди вдосконалення сфери охорони здоров'я наведено на рис. 1.

Так, можна констатувати, що на даний момент, продовжується процес реформування медичної галузі, але вже зараз дана концепція має певні перешкоди, які в результаті спричиняють прогалини та суперечності в роботі медичної галузі.

Далі, необхідно більш детально узагальнити та обґрунтувати основні проблеми у діючій на сьогодні системі охорони здоров'я України в контексті медичного обслуговування населення країни (табл. 2).

Важливо наголосити, що позитивним є те, що в умовах бойових дій та військового стану на території усієї країни, відчувається покращення ставлення населення до лікарів та інших медичних працівників, своєрідна переоцінка їх ролі в житті кожного громадянина. Проте, за весь період незалежності України, чітко простежується пряма залежність виникнення негативних наслідків для життя та здоров'я населення від дефіциту виділених коштів з Державного бюджету України у сферу охорони здоров'я та від неналежного виконання органами державної влади своїх функціональних обов'язків у питаннях забезпечення потреб даної галузі.



Рис. 1. Визначення основних перешкод щодо вдосконалення сфери охорони здоров'я [5; 7; 8]



## Основні проблеми медичного обслуговування для пацієнтів у системі охорони здоров'я України

Існуюча проблема	Характеристика
Вірогідність довгого очікування прийому до сімейного лікаря в електронній черзі	Значні витрати часу пацієнта на очікування можуть спровокувати розвиток серйозних ускладнень деяких хвороб, які потребують оперативного втручання
Обов'язковість відвідування сімейного лікаря для отримання направлення до фахівців	Втрата часу пацієнта через необхідність отримання направлення у сімейного лікаря до спеціалізованого фахівця, адже раніше можливо було прийти на прийом будь-якого вузького спеціаліста без направлення
Кваліфікація сімейного лікаря не дозволяє лікувати спеціалізовані хвороби	Через досить загальне представлення про деякі хвороби можливе проведення лікування наосліп, що може призвести до тяжких наслідків, або до переходу захворювання у хронічну форму.
Неможливість оперативного надання безпосередньої медичної допомоги	Завантаженість лікарів роботою, відсутність технічно справних автомобілів для доставки лікарів на місця тощо призводять до можливості надавати консультацію тільки у телефонному режимі
Залежність надання медичної допомоги від якості роботи комп'ютерної техніки, її відсутності у частини пацієнтів та стабільності інтернет з'єднання	Недостатній рівень інноваційності комп'ютерного обладнання у медичних закладах для обробки великих масивів інформації сприяє нестабільній роботі інтернетпровайдерів, які надають можливість входу до електронної системи медичному персоналу
Не здійснюється загальнонаціональне проведення моніторингу світових сучасних методів лікування поширених хвороб	У процесі лікування серцево-судинних захворювань, туберкульозу, раку тощо не здійснюється використання прогресивних підходів міжнародного рівня, не систематично популяризується ведення здорового способу життя
Обмеженість в отриманні медичних препаратів пільговим категоріям населення в аптечних мережах	Пільгові ліки, для деяких категорій громадян, відпускаються у обмеженій кількості аптек; перелік препаратів, що отримуються безкоштовно, або зі знижкою, на основі державної програми досить обмежений
Низький рівень профілактичних заходів для зменшення захворюваності населення	Відсутність стимулу у медичного персоналу до мотивації пацієнтів здійснювати профілактику захворювань та направляти на санітарно-курортне лікування пільгові категорії населення, що зумовлює швидкий розвиток важко виліковних та хронічних хвороб у громадян, та, відповідно, збільшення витрат на лікування

*Джерело: складено автором на основі аналізу джерела [8]*

Дослідниця О. Гончарова наголошує що: “на жаль, за програмою медичних гарантій, більшість установ охорони здоров'я отримали набагато менший обсяг бюджетних коштів у порівнянні з обсягами медичної субвенції, які надавались закладам до впровадження медичної реформи. Гостріше став відчуватися дефіцит бюджетних коштів у спеціалізованих медичних закладах (онкологічних, психіатричних, паліативних, фтизіатричних тощо). Так, замість планованого підвищення заробітної плати медичному персоналу та покращення умов його роботи для якісного надання медичної допомоги пацієнтам, в тому числі, гарантування її безоплатності та доступності для кожного без винятку громадянина України, з'явилась загроза закриття багатьох лікувальних закладів, значного скорочення їх штату та, відповідно, хвилі масових звільнень персоналу. Також, з'явилась проблема різкого підвищення цін на медикаменти (у середньому у 2,3 рази в усіх аптечних мережах країни). Тому, розв'язання такого питання можна вважати у поси-

ленні заходів державного регулювання цін на лікарські та медичні засоби” [3].

Відповідно до вищевказаних фактів та існуючих проблем, можна зробити висновки, що реалізація процесу реформування наявної системи охорони здоров'я України має проходити й у практичному, і в теоретичному напрямках, координація між якими має чітко регламентуватись. Це, в свою чергу, стає можливим за ефективного публічного управління у галузі охорони здоров'я. На жаль, нинішня ситуація у цій сфері показує, що напрями впровадження інноваційних підходів до галузі охорони здоров'я не відповідають дійсності та вимогам сучасного світу.

Отож, на останок слід додати, для поліпшення ситуації в Україні слід вважати введення чіткого конкурсного відбору на керівні посади Міністерства охорони здоров'я України, структурних територіальних органів управління, адже нагальною необхідністю є залучення працівників з вищою медичною освітою, високим кваліфікаційним рівнем та достатнім досвідом

роботи у вітчизняних лікувальних закладах держави. Тоді з'явиться можливість здійснення результативного та дієвого реформування системи охорони здоров'я України для її ефективного функціонування.

**Висновок.** Таким чином, проаналізувавши вищезазначене можна дійти висновку, що стан реалізації механізмів публічного управління системою охорони здоров'я, виокремлено та охарактеризовано основні причини низької якості та ефективності надання медичних послуг громадянам, а саме: недостатня кількість спеціалістів; низький рівень кваліфікації медичного персоналу; недостатня кількість медичного обладнання та його моральна застарілість; низький рівень заробітних плат та відсутність дієвої системи стимулювання та мотивації. Отже, проблема невідповідності підготовки персоналу до потреб сучасної системи охорони здоров'я та брак фінансових коштів спричиняє неможливість своєчасного надання медичної допомоги громадянам.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барзилович А.Д. Реформування системи охорони здоров'я в Україні: стратегічні аспекти. *Інвестиції: практика та досвід*. № 2/2020. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7011&i=20>
2. Віктор Ляшко: як працює медицина у воєнний час. <https://www.youtube.com/watch?v=EjGgYEiLtB4>
3. Гончарова О. Реформа медичної галузі – панацея чи остаточне знищення? *Права Людини в Україні*. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1484060362>
4. Карлаш В. В. Державне регулювання сучасним станом охорони здоров'я України. *Інвестиції: практика та досвід* № 1/2020, с. 161. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/1\\_2020/28.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2020/28.pdf)
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року, № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Котляр А. “Війна та схеми в медицині”. <https://zn.ua/SOCIUM/vojna-i-skhemu-v-meditsine.html>
7. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 року. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>
8. Сенюк Ю.І., Надюк З.О. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я: аналіз реформування системи. *Право та державне управління*.

2020 р., № 2. URL: [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2020/34.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf).

9. Semenets-Orlova, I., Teslenko, V., Dakal, A., Zadorozhnyi, V., Marusina, O., & Klochko, A. (2021). Distance Learning Technologies and Innovations in Education for Sustainable Development. *Studies of Applied Economics*, 39(5).
10. Semenets-Orlova, I. (2015). Strategichne upravlinnja jak systemnyj zasib upravlinnja osvitnimy zminyamy [Strategic management as a systemic tool for managing educational change]. *Theory and practice of public administration*, 3, 52-60.

#### REFERENCES:

1. Barzylovych A.D. Reformuvannia systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini: stratehichni aspekty. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 2/2020. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7011&i=20>
2. Viktor Liashko: yak pratsiuie medytsyna u voiennyi chas. <https://www.youtube.com/watch?v=EjGgYEiLtB4>
3. Honcharova O. Reforma medychnoi haluzi – panatseia chy ostatochne znyshchennia? *Prava Liudyny v Ukraini*. Informatsiinyi portal Kharkivskoi pravozakhysnoi hrupy. URL: <http://khp.org/index.php?id=1484060362>
4. Karlash V. V. Derzhavne rehuliuivannia suchasnym stanom okhorony zdorov'ia Ukrainy. *Investytsii: praktyka ta dosvid* № 1/2020, s. 161. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/1\\_2020/28.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/1_2020/28.pdf)
5. Konstytutsiia Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku, № 254k/96-VR. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1996, № 30, st. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Kotliar A. “Viina ta skhemy v medytsyni”. <https://zn.ua/SOCIUM/vojna-i-skhemu-v-meditsine.html>
7. Natsionalna stratehiia reformuvannia systemy okhorony zdorov'ia v Ukraini na period 2015–2020 roku. URL: <https://uoz.cn.ua/strategiya.pdf>
8. Seniuk Yu.I., Nadiuk Z.O. Suchasna derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ia: analiz reformuvannia systemy. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*. 2020 r., № 2. URL: [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2020/34.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf).
9. Semenets-Orlova, I., Teslenko, V., Dakal, A., Zadorozhnyi, V., Marusina, O., & Klochko, A. (2021). Distance Learning Technologies and Innovations in Education for Sustainable Development. *Studies of Applied Economics*, 39(5).
10. Semenets-Orlova, I. (2015). Strategichne upravlinnja jak systemnyj zasib upravlinnja osvitnimy zminyamy [Strategic management as a systemic tool for managing educational change]. *Theory and practice of public administration*, 3, 52-60.

## НОТАТКИ

Наукове видання

**ЕКСПЕРТ:  
ПАРАДИГМИ ЮРИДИЧНИХ НАУК  
І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*№ 2 (26), 2023*

*В авторській редакції*

Формат 60x84/8. Папір офсет. Цифровий друк.  
Ум. друк. арк. 7,91. Замов. № 0823/541. Наклад 300 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1  
Телефон +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 7623 від 22.06.2022 р.