



**ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ**



**ЖЕНЕВСЬКИЙ ЦЕНТР
ДЕМОКРАТИЧНОГО КОНТРОЛЮ
НАД ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ**



**ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕНЬ АРМІЇ,
КОНВЕРСІЇ ТА РОЗЗБРОЄННЯ**

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Київ 2018

УДК 340.132:323.2 (477)
Н 35

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту законодавства Верховної Ради України
(протокол № 12 від 25 жовтня 2018 року)*

Національна безпека: моніторинг реалізації законодавства
Н 35 України. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України,
2018. 375 с.

ISBN ..

Збірка містить матеріали доповідей і тези виступів учасників міжнародних науково-практичних конференцій «Законодавче забезпечення парламентського контролю в оборонно-промисловому комплексі України» (14.03.2018 р.), «Правове регулювання децентралізації в Україні: безпекові аспекти» (26.06.2018 р.), «Моніторинг реалізації законодавства України про національну безпеку: сучасні виклики та реалії» (27.09.2018 р.), що проходили в Інституті законодавства Верховної Ради України.

Видання буде корисним для народних депутатів України, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, науковців та всіх, хто цікавиться питаннями удосконалення законодавства про національну безпеку.

УДК 340.132:323.2 (477)

Матеріали друкуються в авторській редакції

ISBN ..

© Автори, 2018
© Інститут законодавства
Верховної Ради України, 2018

ЗМІСТ

Копиленко Олександр. Реалізація законодавства України про національну безпеку: сучасні виклики та реалії (Передмова)	10
--	----

Виступи учасників фахової дискусії:

Частина I

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВИМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ

Флурі Філіп. Парламентський контроль над оборонним виробництвом	14
Гришфельд Анатолій. Государственно-частное партнерство в оборонной сфере	17
Кривенко Віктор. Більше свободи приватним компаніям ОПК України	20
Скрипник Олексій. Майбутнє військово-промислової політики	21
Архипов Микола. Прямые зарубежные инвестиции в ОПК Украины невозможны	24
Бадрак Валентин. Україна за рахунок роботи на зовнішніх ринках створює власну нову зброю	26
Бровченко Юрій. Зняття існуючої заборони створення спільних підприємств забезпечить входження на український ринок потужних інвесторів	29
Букін Павло. Проблема ціноутворення в державному оборонному замовленні потребує вирішення	31

Висоцький Олег. Оборонні підприємства повинні отримувати кредити по мінімальній ставці	33
Горбулін Володимир. Дальність української ракети	35
Єршомін Максим. Необхідне спрощення проведення процедури експортного контролю	38
Згурець Сергій. Щодо удосконалення «Укроборонпрому» ...	39
Кравченко Василь. Парламентський контроль має стати ефективним інструментом розвитку ОПК	44
Павлюков Валерій. Страны Європи не дають дозволи на поставку в Україну ряду комплектуючих	48
Шостак Владислав. Міноборони фінансує близько 30 дослідно-конструкторських робіт з розробки нової зброї щорічно	50

Частина II

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ

Воротін Валерій, Проданик Василь. Децентралізація державного та регіонального управління: ціннісні орієнтири та стандарти якості	52
Данилюк Юрій. До питання вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні у контексті децентралізації влади	60
Дмитрієв Анатолій. Зарубіжний досвід здійснення децентралізації влади	65
Калиновський Богдан. Удосконалення системи місцевих правоохоронних органів у контексті реформи децентралізації (на прикладі національної поліції)	69

Клименко Оксана. Питання законодавчого регулювання децентралізації в контексті забезпечення економічної безпеки	75
Косілова Ольга. Забезпечення політичної безпеки України в умовах децентралізації державної влади	89
Косинський Віктор. Український парламентаризм: питання деліберації	95
Копчак Володимир, Солов'ян Володимир. Реформа децентралізації у сфері відповідальності національної поліції та інших органів системи МВС	105
Куян Ірина. Безпековий вимір реформи місцевого самоврядування	110
Леценко Олександр. Цивільний захист в умовах децентралізації в Україні: аспекти правового регулювання	118
Мазур Тамара. Роль Міністерства культури у виробленні правових основ охорони культурної спадщини України в умовах децентралізації влади	127
Мищак Іван. Питання удосконалення охорони культурної спадщини в Україні в контексті децентралізації влади	131
Ніколаєнко Наталія. Тенденції запровадження інструментів деліберативної демократії в Україні: від філософського осмислення до законодавчих ініціатив	136
Остапенко Василь. Забезпечення права на свободу віросповідання в процесі децентралізації влади в Україні ...	148
Полтавець Сергій. Формування Росією груп впливу в Україні як фактор дестабілізації влади: до історії питання ...	154

Поляков Леонід. Безпекові аспекти децентралізації в Україні	160
Резнікова Ольга. Особливості запровадження принципів національної стійкості у контексті забезпечення національної безпеки в умовах децентралізації	165
Родченко Лариса. Формування громадянського суспільства в Україні за принципами демократії та національної безпеки	170
Самусь Михайло. Децентралізація у сфері охорони державного кордону	175
Слюсарчук Іван. Контррозвідувальна стратегія України: інтеграція громадянського суспільства та сектору безпеки в умовах децентралізації	180
Червякова Ольга. Загрози національній економіці в умовах посилення глобалізаційних тенденцій	186
Шаульська Галина. Законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства в умовах децентралізації влади в Україні	193
Ярмиш Олександр. Реформа децентралізації влади в Україні: доктринальні підходи, проблеми законодавчого забезпечення, безпекові аспекти	200

Частина III

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА УЗГОДЖЕНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Андрушко Ірина. Інститут референдуму як чинник забезпечення національної безпеки	209
Анісімова Марина. Міжнародне партнерство – інструмент забезпечення національної кібербезпеки України	215

Барабаш Тетяна. Вплив реформи у сфері національної безпеки і оборони на кримінальний процесуальний закон ...	220
Білоус Віктор. Проблеми інвестиційної діяльності як складової фінансової безпеки держави	229
Бригінець Олександр, Касьяненко Любов. Проблеми фінансової безпеки держави на сучасному етапі	240
Глух Марина, Сердюк Вікторія. Міграційна політика як вектор національної безпеки України	249
Дідківська Галина. Міжнародне співробітництво України у запобіганні злочинності як запорука національної безпеки	256
Завидняк Володимир. Практика вирішення слідчими суддями питань, пов'язаних із слідчими (розшуковими) діями, в контексті утвердження прав і свобод людини	260
Князька Лілія, Дяченко Сергій. Проблеми соціального захисту та безпеки внутрішньо переміщених осіб	264
Коцюба Руслана. Гарантії ядерної безпеки як складова забезпечення національних інтересів держави	274
Лазаренко Аліна. Реалізація засади законності при проведенні обшуку в контексті забезпечення прав і свобод людини і громадянина	281
Лазебний Анатолій, Дробіняк Роксолана. Правоохоронні органи як суб'єкт забезпечення національної безпеки України	286
Левицька Людмила. Оновлення судової системи як запорука національної безпеки України	291

Линник Олена, Омельчук Любов. Окремі питання нормативно-правового механізму забезпечення економічної безпеки держави	300
Литвин Микола, Хруст Дмитро. Система внутрішньої безпеки України	305
Мельник Олена. Зовнішній державний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів – передумова фінансової безпеки держави	309
Мепарішвілі Хвича. Механізми державного управління забезпечення екологічної безпеки	313
Мілевський Микола. Щодо діяльності Служби безпеки України у розслідуванні тероризму	320
Мілевський Олександр. Деякі проблеми досудового провадження злочинів, пов'язаних із тероризмом	328
Ніколаєнко Наталія. Тенденції законодавчого забезпечення інформаційної безпеки в умовах зовнішньої агресії	336
Сіренко Оксана. Окремі питання розслідування кіберзлочинів та забезпечення національної безпеки	346
Телькінена Тетяна. Дотримання демократичних цінностей як складова державної політики у сфері національної безпеки	350
Топчій Василь, Господаренко Володимир. Значення кримінально-правової політики у сфері національної безпеки України	355

Топчій Віталій. Кримінально-правова охорона державної таємниці у забезпеченні національної безпеки України	359
Фрідман-Козаченко Марія. Здійснення кримінального провадження у порядку перейняття та державна політика у сфері національної безпеки	363
Чайка Вікторія. Правові аспекти реалізації податкової політики в умовах забезпечення національної фінансової безпеки	367

**РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ПРО НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ:
СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА РЕАЛІЇ**

(ПЕРЕДМОВА)

У діяльності Інституту законодавства Верховної Ради України вже тривалий час практикується фахове, науково-експертне обговорення шляхів подальшого вдосконалення вітчизняного законодавства з найактуальніших проблем суспільних відносин у векторі його наближення до стандартів, закріплених міжнародним та європейським правом.

В умовах сьогодення пріоритетними для держави залишаються питання законодавчого забезпечення національної безпеки усіх сфер її функціонування. Прийняття нового Закону України «Про національну безпеку», за словами Голови Верховної Ради України Андрія Парубія, вимагає імплементації і ухвалення низки законодавчих актів: про службу безпеки, про розвідувальні органи, про державне оборонне замовлення, тощо (пакету законів з питань подальшої реформи сектору безпеки та оборони). Це засвідчує пріоритетність завдань законодавчого органу на дев'яту сесію восьмого скликання і потребу продовження дослідницьких проектів у даній царині.

Вітчизняне законодавство про національну безпеку потребує комплексного перегляду. Закріплення в Основному Законі держави європейського та євроатлантичного курсу (зміни до Конституції України) сприятиме реформам, спрямованим на досягнення критеріїв повноправного членства в ЄС і НАТО. Подальше ж оновлення законодавчої бази у безпековому напрямі: від цілісних законів до відомчих інструкцій – має відповідати стратегічним цілям національної безпеки України. Лише системність в питаннях національної безпеки і оборони, унормування структури і складу цього сектору, системи управління, координації та взаємодії його органів, оптимізація стратегічного планування, якісне удосконалення системи демократичного

цивільного контролю над органами сектору безпеки і оборони, посилення парламентського контролю у цій сфері, – відображають реальний стан забезпечення національних інтересів.

Виключно завдяки виваженій державній політиці відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах відбувається забезпечення національної безпеки. Неабияку роль у формуванні сучасного нормативно-правового забезпечення національної безпеки України відіграє аналіз і оцінка законопроектів на трьох взаємозалежних рівнях: безпека людини і громадянина, безпека суспільства, безпека держави. Якість правозастосовчої діяльності означає її спроможність забезпечити своєчасну і узгоджену з вимогами закону реалізацію юридичних норм, яка при найменших затратах позитивно впливатиме на регульовані суспільні відносини. Саме у такому контексті створюється сучасне законодавство про національну безпеку.

У контексті гарантування національної безпеки, особливо актуальними є питання парламентського контролю над оборонно-промисловим комплексом як демократичного інструменту управління. Саме такий контроль є одним із основних компонентів розвитку та успіху сфери оборони. Контроль над сектором безпеки і розвідувальними органами, в якості визначальної умови інтеграції України до Євроатлантичної структури безпеки, є основою ефективного здійснення реформ у цьому секторі та боротьби з корупцією. Нове законодавство окреслює основні засади оборонного планування, механізми керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормовує структуру і склад сектору безпеки і оборони. Обраний вектор правового регулювання вимагає подальшого виваженого нормотворчого підходу, спрямованого на гарантування захищеності національних інтересів, потреб суспільства і кожного громадянина.

Базисом національної безпеки завжди виступає економічна безпека, завдяки якій забезпечуються суверенітет держави та стабільність її соціально-економічного розвитку. Новітня концепція Закону «Про національну безпеку» встановлює нову

акцентуацію у визначенні й ранжируванні пріоритетів національної безпеки, за якою питання правової форми окреслення стратегічного курсу розвитку економіки країни залишається відкритим. Належна реалізація стратегічних завдань державної політики гарантування безпеки підприємств реального сектору економіки в умовах глобальної економічної інтеграції України потребує формування її повноцінного інституціонального базису.

Все більшої ваги набуває інформаційна безпека, як складова національної безпеки України. Основними першочерговими заходами у цьому напрямі є: законодавче закріплення організаційних засад функціонування механізму блокування дій, пов'язаних із втручанням у національну інформаційну сферу; оптимізація нормативного регулювання порядку збору, використання та захисту персональних даних громадян України, в тому числі виборців; створення вертикальної і горизонтальної структури з управління та координації заходів у сфері інформаційної безпеки, тощо. Існує необхідність розробки доктрини протидії кібербезпеці як частини концепції з оборони країни. Ухвалення системних, чітких та безумовних законодавчих норм, дозволить посилювати кіберзахист державних інституцій, не гальмуючи при цьому їх розвиток.

Активізація міжнародного тероризму спонукає до надання правоохоронним органам та спецслужбам додаткових повноважень, посилення їх правового статусу. Формування і підтримка єдиного безпекового простору є неможливою без упорядкування та оптимізації системи органів сектору безпеки. У зв'язку з цим, Служба безпеки, як складова сектору безпеки України, потребує широкоформатного реформування, приведення її моделі у відповідність до вимог ефективної протидії реальним та потенційним загрозам національній і державній безпеці, економічних можливостей держави, сучасних європейських та євроатлантичних стандартів.

Зазначені та інші аспекти законодавчої регламентації національної безпеки стали предметом фахового обговорення в Інституті законодавства Верховної Ради України під час низки

міжнародних науково-практичних конференцій з питань забезпечення парламентського контролю в оборонно-промисловому комплексі України, безпекових складових правового регулювання децентралізації в Україні, сучасних викликів та реалій реалізації законодавства про національну безпеку у різних сферах її забезпечення. Інститут є унікальним майданчиком актуалізації питань моніторингу законодавства, визначення напрямів підвищення його якості та показників ефективності, узагальнення пропозицій щодо подолання наявних суперечностей правових норм та заповнення законодавчих прогалин. Участь у дискусіях взяли народні депутати України, вчені, представники Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, Центру досліджень армії, конверсії і роззброєння.

Проведений моніторинг засвідчив, що нормативно-правові акти у політичній, економічній, гуманітарній, соціальній, науково-технологічній сферах забезпечення національної безпеки мають певні неузгодженості, прогалини і колізії, що негативно впливає на стан національної безпеки. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність комплексного цілісного підходу до розробки і прийняття пакету «безпекових» законів, здатних на ефективну реалізацію і гарантування національної безпеки.

Сформульовані за результатами проведених заходів пропозиції передаються до профільних Комітетів Верховної Ради України для практичного використання, а матеріали обговорення і авторські думки – представлені у цьому виданні.

Сподіваємося, що цей збірник буде корисним для суб'єктів законотворчого процесу, науковців, громадськості та всіх, хто цікавиться забезпеченням ефективності законодавства щодо національної безпеки. Тези виступів і доповідей відображають власну позицію авторів і подано в авторській редакції.

**Директор Інституту законодавства
Верховної Ради України,
академік НАН України
О.Л. Копиленко**

ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ ФАХОВОЇ ДИСКУСІЇ

**ЧАСТИНА I
ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО
КОНТРОЛЮ В ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОМУ
КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ**

ФЛУРІ ФІЛІП,
*заступник директора
Женевського центру демократичного контролю
над збройними силами*

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД
ОБОРОННИМ ВИРОБНИЦТВОМ**

Як представник Женевського центру демократичного контролю над збройними силами, я дуже радий зустрічі з вами та з усіма моїми друзями, зокрема з Володимиром Павловичем та Євгеном Романовичем, з якими ми знайомі вже багато років і які зробили вагомий внесок у розвиток нашого центру. Центр був заснований у 2000 році зусиллями двадцяти незалежних демократичних держав, однією з яких була Україна. Висловлюємо нашу глибоку вдячність Україні за цей великодушний вчинок. На сьогодні, Женевський центр підтримують уряди 65 країн, але Україна була, є і залишатиметься наріжним каменем нашої діяльності.

Теми, яких ми торкнемося сьогодні, дуже важливі для нас як з концептуальної, теоретичної точки зору, з точки зору стандартів передової практики, так і з юридичної точки зору, з точки зору технічного співробітництва з Україною. Немає сен-

су нагадувати, що зараз в Україні відбуваються важливі зміни, деякі з яких, можливо, мали б відбутися значно раніше, і, звісно, усі ми розуміємо значущість того, що ці зміни мають місце саме зараз.

Усі ми знаємо, що напрямки та обсяг виробництва продукції оборонного призначення в Радянському Союзі значною мірою визначались за допомогою урядового контролю, якщо такий підхід взагалі можна вважати контролем, а парламентський контроль, парламентський нагляд у його сучасному розумінні був відсутній. Оскільки Україна готується приєднатись до спільноти, яка живе за євроатлантичними цінностями, важливо буде не лише зрозуміти, як працює урядовий контроль, але також визначити роль парламенту, роль інститутів громадського суспільства у здійсненні управління та нагляду за оборонним виробництвом, виробництвом зброї, обладнання, обслуговуванням та подальшим експортом зброї, обладнання, послуг. У сучасному світі, який став більшим завдяки глобалізації, а тепер, під впливом певних процесів, здається, знову стає меншим, набуває значення те, хто продає, що продає та кому продає, а також хто купує, що купує та у кого купує. Тому ми повинні розуміти, що оборонна промисловість – це більше, ніж звичайне промислове виробництво товарів оборонного призначення. Виникає політичний аспект, про який ми не повинні забувати.

Важливим є те, щоб Україна не лише мала критичний парламентський контроль над виробництвом зброї, обслуговуванням зброї та виробництвом обладнання всередині країни, які відповідатимуть ринковій кон'юктурі, а також мала власну політику щодо того, що продати і кому продавати. Йдеться не лише про передачу технологій, скажімо, передачу найсучасніших технологій, йдеться про те, до спільноти з якими цінностями ви хочете належати, крізь призму яких норм ви хочете дивитись на світ в майбутньому. Усі ви розумієте, що продати комплекс бойових заходів – задача дещо інша, ніж продати бутерброд. Придбавши бутерброд ми з'їмо його та забудемо про нього. Комплекс бойових заходів – це взяття на себе дов-

гострокових зобов'язань, і чим далі, тим очевиднішою стає необхідність взяття на себе довгострокових політичних зобов'язань. Тому для нас дуже важливо не лише взяти участь в цьому обговоренні сьогодні, а стати учасниками процесу обговорення в майбутньому, а також забезпечити виявлення та вирішення всіх важливих проблем, пов'язаних з нашою дискусією.

Оскільки наша організація має назву «Женевський центр демократичного контролю над збройними силами», «контроль» для нас означає не просто урядовий контроль або парламентський контроль, або сукупність урядового та парламентського контролю, «контроль» означає управління, яке повинно здійснюватись політичними силами, що входять до складу парламенту, а також – прозорість та відповідальність керівництва в ринкових умовах. Ми повинні вивчити стандарти передової практики в цій галузі, знати, якими вони можуть бути в майбутньому, а також розібратись, які вимоги висуваються до України. Ми не встигнемо розглянути всі питання сьогодні, але ми встигнемо закласти фундамент для вирішення цих питань в майбутньому. Сьогодні ми можемо розглянути кілька важливих питань, що стосуються законодавства, у його сучасному вигляді та можливі тенденції його змін, а також розглянути питання попереднього мобілізаційного розгортання.

З нашого боку, ми з нетерпінням очікуємо на початок сьогоднішньої дискусії, а ще більше – на подальшу участь у процесі дискусії.

Отже, бажаю нам успішного обговорення сьогодні. За результатами конференції буде складено звіт, в якому буде задокументований процес розгляду питань, що цікавлять нас, а представлені доповіді, я впевнений, матимуть спільну точку зору на питання, що розглядаються. Дуже дякую всім за те, що знайшли час і виявили інтерес до нашої дискусії сьогодні.

ГІРШФЕЛЬД АНАТОЛІЙ,
народний депутат України

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ОБОРОННОЙ СФЕРЕ

Нужно начать с ситуации, которая у нас сложилась вообще в ГК «Укроборонпром», и с заказами в Украине. Говорить о важности обороной отрасли сегодня не приходится сегодня, я думаю, мы тут все единомышленники.

У нас существует полный разрыв между ГК «Укроборонпром» и остальной промышленностью в Украине. Минэкономразвития и торговли вследствие возложенных на министерство задач не может в полной мере координировать и промышленность, и оборонный комплекс.

Огромное количество непрофессиональных людей, которое нахлынуло в оборонный комплекс в последнее время, привело к тому, что многие предприятия оказались на грани банкротства или не загружены. На мой взгляд, многие проблемы оказались отодвинутыми так далеко, что надо потратить много времени, чтобы их вытащить, оценить и понять способы решения.

Мне кажется, что на этом этапе, прежде всего, нужно понять, что нужно сделать, чтобы открыть для частного капитала, для частных инвестиций, для частной инициативы оборонную отрасль и сшить ее с тем промышленным потенциалом, который есть. Я уверен, что сама по себе оборонная отрасль может приблизить нас к тем 7 % роста экономики, который сегодня так важен для Украины и здесь мы имеем колоссальный потенциал.

Частные компании – единственные кто сохранил критические технологии в определенных секторах. В то время как государственные предприятия об этом даже не задумываются. Они стремительно растрчивали как кадровый потенциал, так

и технический. И не сумели нарастить его за годы имеющегося гособоронзаказа.

Необходимо уходить от советских шаблонов в области планирования и распределения гособоронзаказа. Мы все думаем в масштабах года, а научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы должны финансироваться на 3–4 года вперед. Почему эти вопросы не являются предметом открытых дискуссий и обсуждений, ведь украинские инженеры, работая в Израиле, Германии, США, создают блестящие образцы техники, конкурентоспособные на мировом уровне. Мы тратим сегодня миллиарды, которых у нас не хватает, на обучение специалистов, чураемся, что они работают в частном секторе, а в результате, чуть ли не молимся, чтобы нам дали западные образцы вооружения, которые мы и сами можем создавать. Мы могли занимать лидирующие позиции во многих отраслях, как бронетанковой, ракетной, авиационной и так далее.

Необходимы открытые конкурсные процедуры, изменение закона о госзакупках, масштабное привлечение частного капитала. Прежде всего, давайте привлечем свои инвестиции! Если свои инвестиции не пойдут, то не пойдет никакой инвестор. Иностраный банк никогда не профинансирует украинские предприятия под военные контракты, потому что они прекрасно понимают, что это непредсказуемое поведение ГК «Укроборонпром», невыполнение своих обязательств, непрозрачная процедура закупок. Все это не позволяет говорить о долгосрочном для банков планировании, а банки это первый индикатор того, будут ли идти инвестиции. Если западный банк кредитует частное украинское предприятие под контракт ГК «Укроборонпром», то можно даже не создавать ничего особенного, и завтра же туда придет западный капитал. К сожалению, мы не сумели разрушить эту скорлупу, а живем постоянно бравадами о том, что все у нас здорово и мы говорим о мощи, хотя внутри эта мощь серьезно подточена.

Мы потеряли гражданское двигателестроение в Украине, но у нас осталось двигателестроение на «Заводе имени

Малышева». Если мы хотим сохранить бронетанковую отрасль в том виде, в котором она есть, нужно вычленять куски государственных предприятий и развивать их на основе государственно-частного партнерства. Пока осталась школа, пока остались КБ, пока остались остатки промышленного производства. Потому что, я думаю, еще год-два, и мы полностью лишимся и этого. Нам нужно сегодня иметь прозрачный перечень, как критических технологий, так и целей создания новой продукции, которые привлекут к себе частных инвесторов. И на основе государственно-частного партнерства можно будет развивать и технологии, и будущие производства оборонной продукции. Примеры, которые сегодня существуют в мире, демонстрируют доступ частного капитала к рынкам вооружений – как локальных, так и экспорта. Говорят о том, что без частного капитала ни одна страна в мире не достигла тех целей. Все ведущие страны работали на основе государственно-частного партнерства, а самое главное, в открытой конкурентной среде, которая является стимулом.

КРИВЕНКО ВІКТОР,
народний депутат України,
заступник голови Комітету Верховної Ради України
з питань бюджету

БІЛЬШЕ СВОБОДИ ПРИВАТНИМ КОМПАНІЯМ ОПК УКРАЇНИ

Я згоден з представниками Ліги оборонних підприємств України, що треба давати більше свободи нашим приватним компаніям.

Ми постійно продовжуємо дискусії з Міністерством економічного розвитку та торгівлі щодо їх невиконання коаліційної угоди, де прописано реформу самої державної власності. У багатьох своїх виступах я зазначав, що Україна нічого не виграє від володіння 100 % ДП «Южмаш», ДП «Антонов», Заводу імені В.О. Малишева та інших. Якби наші стратегічні партнери зі США чи ЄС володіли пакетами 5–15 % але із жорсткими інвестиційними зобов'язаннями.

Я вважаю, що необхідно поступово підходити до приватизації підприємств. Так, контроль з боку держави потрібен зберігатися, можливо навіть з більшими правами ніж у інших інвесторів, але запустити всередину приватний капітал. Організаційно-правова форма державних підприємств повинна бути знищена як клас, нам не потрібна така організаційно-правова форма. Держава може володіти хоч 100 %, але в акціонерному товаристві.

СКРИПНИК ОЛЕКСІЙ,
*народний депутат України,
заступник голови Комітету з питань науки і освіти*

МАЙБУТНЄ ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Нещодавно, я у Львові стикався з військовими підприємствами, частина з яких є партнерами ДК «Укроборонпром», частина приватні. І побачив деякі речі, які не вкладаються у 4-й рік війни. Вони займаються дронами і шукають шляхи, які дозволять їх впровадити в українську армію. І вони кажуть, що необхідно 8 місяців, щоб поставити на озброєння дрон. Таке враження, що вони не в курсі, що в Україні війна.

Не хочу називати, але є один проект, який робили 15 років, і тепер хочуть його здати, але вже навіть нема тих операційних систем, на яких виріб робився. Насправді, зараз компанії здатні переписати цей проект з нуля за півроку. Це 15 років тому було важко зробити, а зараз це нормально. І це вийде набагато дешевше ніж вони витратили на НДДКР, і так далі.

У нас складається парадоксальна ситуація. З одного боку, у нас є абсолютно нескінченні проекти, на які виділено мільярди гривень, з іншого боку, ми не маємо результату. Ситуація з зарплатнею, приватизацією та особливо, з ціноутворенням знаходиться в жахливому стані. Давайте ми тоді перейдемо від розмов до створення невеличкої робочої групи, яка сформулює питання зміни законодавства, і ми терміново його змінимо. Якщо ми хочемо сформувати парламентський контроль, то давайте зробимо так, що «Укроборонпром» випускає продукцію, у них є ціна, і вони з цією ціною виходять. Якщо їм потрібний спеціальний пристрій для управління тим чи іншим видом зброї, то нехай буде конкурс, закупка і визначання ціни. І все. Я маю досить об'єктивне ставлення до «Прозорро» і розумію, що в них є достатньо внутрішніх проблем. Навіть на «Прозорро». Умовно внутрішнє «Прозорро» для військових проектів. Коли

виставляється тема обговорень що потрібно і виконується той чи інший проект.

Останні два роки ми постійно говоримо, що нас не влаштовує собівартість озброєнь, і відповідні постанови, але ми нічого не робимо, щоб це змінити. Давайте ми зараз відійдемо від того, що ми говоримо, сформулюємо підходи, які ми вважаємо правильними, особливо, з урахуванням того, що ми йдемо до приватизації військово-промислового комплексу. Ми розуміємо, що державна оборонка здатна випускати класну продукцію, але якщо ми говоримо про сучасну продукцію, де частина електронних компонентів є мінімум 50 % – 90 %, і це у світі випускається у переважній більшості приватними підприємствами. І якщо хочемо задіяти потенціал сотні підприємств, які з'явилися зараз, то для цього потрібно, щоб була нормальна конкуренція, для цього ми маємо отримати агентство з ВПК.

Ті ресурси, які зараз є в Мінекономіки, є дуже слабенькими. Нам потрібно, щоб «Укроборонпром» став нормальним концерном. Тобто, щоб ми зробили нормальну структуру, тому що зазвичай неправильні структури неправильно працюють. Зробимо агентство з ВПК, яке фактично створювало б військово-промислову політику і це дуже важливо.

Ми вже 4 роки говоримо про завод для патронів. Уявимо, що ми збудували цей завод під 5/45 і, наприклад, ворог його знищить одним ударом, а якщо завод був би під стандарт НАТО, його б не було сенсу знищувати. Промислова політика тісно пов'язана з військовою політикою. І якщо ці речі сформовані, тоді країні стає зрозуміло, що ракети ми закуповуємо або виробляємо тут. За 4 роки війни ми зрозуміли, що є речі, які нам ніхто не продає, і такі речі ми маємо виготовляти власноруч, або знайти спосіб, яким можна їх купити.

І тоді, коли буде орган, який формує військово-промисловою політику, коли буде нормально працююча Рада конструкторів, яка буде розуміти, що ми можемо зробити, і коли ми будемо розуміти, що ми можемо купити, а що ми можемо зробити, буде нормальне протиріччя між тим, що ми можемо зробити, а що потрібно виробляти спільно з країнами НАТО.

Потрібно розуміти, що багато країн, які перейшли на стандарти НАТО, до сьогодні користуються старою технікою. Нам треба підійти дуже прагматично: скільки підрозділів і в якій кількості ми хочемо перевести на стандарти НАТО. І скласти карту на 30 років, тому що це є великі витрати для будь-якої країни. І відповідно до цього формувати і військово-промислово політику і оборонне замовлення на наступні роки.

АРХИПОВ МИКОЛА,
генеральний директор
Науково-виробничої фірми «Адрон»

ПРЯМЫЕ ЗАРУБЕЖНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ОПК УКРАИНЫ НЕВОЗМОЖНЫ

Я представляю Научно-производственную фирму «Адрон», предприятие со 100-процентным частным капиталом, которому в следующем году исполняется 25 лет. За этот период мы стали известны не только в Украине, но и далеко за ее пределами, прежде всего благодаря своей продукции, которую мы разрабатываем. Нам удалось создать творческий и хорошо подготовленный коллектив, способный решать разные технические задачи, создана экспериментальная база, куплено специальное оборудование, то есть, создан комплекс, который позволяет осуществлять наши проекты от идеи до государственного испытания. Я хочу уточнить, что мы занимаемся производством только специальной техники.

Четыре основных направления нашей деятельности:

Комплекс защиты самолетов и вертолетов от ракетных систем с инфракрасными головками самонаведения, в том числе, от ПЗРК. Комплекс состоит из целого ряда подсистем, которые прошли испытания и уже используются. Наш комплекс показал свою работоспособность, в том числе в АТО. До этого мы поставляли наши изделия в страны НАТО, которые использовали наш комплекс в горячих точках.

Система прицеливания для вертолетов. Эта система так же принята на вооружение и показала себя очень эффективной.

Система наведения авиационных боеприпасов. Вопрос высокоточного оружия сейчас является невероятно актуальным. На сегодняшний день мы говорим об авиационных боеприпасах и авиационных бомбах.

Термобарический боеприпас. Страны, которые могут изготавливать такой боеприпас, можно пересчитать на пальцах одной руки. Это направления также очень технологично и актуально. В нашей стране ранее подобными разработками не занимались. На сегодняшний день мы уже готовы к серийному производству этой продукции, поскольку испытания уже начались.

Как вы могли заметить, компания занимается разработкой проектов, которые обладают высокой технологичностью, демонстрирует современные подходы, что позволяет находить покупателей до окончания процесса разработки товара.

Компания проповедует принцип саморазвития. Это означает, что процесс разработки происходит исключительно за собственные средства. Это защищает нас не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. Все наши разработки обязательно патентуются. У нас есть наработки в каждом изделии, которые крайне сложно повторить.

Развитию предприятия мешает нехватка инвестиций. Рассчитывать на внутренние инвестиции не приходится. Один из хороших вариантов – это прямые инвестиции из-за рубежа, однако они невозможны, поскольку у нас нет правовой системы, которая обеспечивала бы полную безопасность выделенных средств. Также следует сказать, что инвесторы просто не заинтересованы в том, чтобы вкладывать свои деньги, поскольку вернуть средства у него получится только при экспорте продукции. Потому что возместить его расходы, торгуя на внутреннем рынке – бесполезно. А в экспорте также существуют значительные сложности.

Как предприятие-разработчик мы по лицензионному соглашению можем передавать право производства нашей продукции другим предприятиям.

БАДРАК ВАЛЕНТИН,
директор Центру досліджень армії,
конверсії та роззброєння досліджень

УКРАЇНА ЗА РАХУНОК РОБОТИ НА ЗОВНІШНІХ РИНКАХ СТВОРЮЄ ВЛАСНУ НОВУ ЗБРОЮ

Незважаючи на те, що зміни в ОПК країни відбуваються повільно, вони дійсно відбуваються, і перехід на трирічне державне оборонне замовлення – це позитивний результат. Внесення двох проектів законів також є дуже позитивними подіями.

1-го березня 2018 року було призначено голову Міжвідомчої комісії з питань оборонно-промислового комплексу – ним став Юрій Бровченко. Можливо, це сигнал, що ера «ручного управління» оборонкою у нас підходить до фінішу, а це саме той аспект, за який Україну дуже критикували західні партнери, і можливо, цей початок надалі повністю перенесе центр тяжіння щодо виробництва і реалізації військово-технічної політики в уряд.

Передусім потрібно покращити питання інвестування і фінансування нових розробок і виробництв, а також активізувати приватизацію. Щодо фінансування, то тут внутрішні резерви можуть бути саме від приватизації і від залучення приватних українських банків. Мені здається, що державні гарантії на рівні 18–19 % – це дуже схоже на вбивство підприємств. У такий спосіб для них не створюються умови для розвитку. Щодо інвестування, то це питання законодавчого поля і перший крок – я тут перейду до меседжу західним партнерам України, тому що ми всі очікуємо на західні інвестиції, – але, наприклад, питання створення боєприпасної галузі продемонструвало, що у нас з цим не дуже добре.

Умови для західних інвесторів у нас до кінця не створені. Інвестор досі не відчуватиме себе хазяїном виробництва,

якщо він приходитиме до України. Дуже добре, що питання ціноутворення влаштовано, і це величезний крок вперед, але якщо приходять іноземний інвестор, він, напевно, розуміє: якщо прибутки України становлять понад 80–85 % від збройного експорту, і лише 12–15 % від державного оборонного замовлення, то він приблизно розуміє, скільки він може реалізувати на внутрішньому українському ринку. Якщо поррахувати ці прибутки, то виходить приблизно 8–10 %. Такий інвестор хоче решту продукції реалізувати у третіх країнах, і це зрозуміло, тому що в Україні об'єктивно більш дешева робоча сила. Але він стикається із ситуацією, коли він це не може зробити. Йому потрібно виключно все облаштувати в ДК «Укроборонпром», погодити ціну та умови роботи на світовому ринку озброєнь. Він стикається з низкою нюансів і зарегульованістю українського ОПК, і усе це насправді його стримує, щоб прийти в Україну. Перший крок розв'язання цих питань – урядовий. Необхідні декілька змін у відповідні постанови уряду, щоб підприємства усіх форм власності, які мають власні виробництва, могли отримати вільний вихід на світовий ринок озброєння. І це не тільки, щоб вони заробляли гроші, але це і для того, щоб прийшли іноземні інвестиції і були створенні новітні виробництва.

Інше питання – український збройний експорт. Нам відомо про значну стурбованість по відношенню до роботи українських компаній і інститутів у Китаї, нам відомо про величезну стриманість щодо створення Україною оперативного ракетного комплексу в інтересах іноземного замовника, і це насправді дуже прикрі речі. До сьогоднішнього часу Україна, яка чотири роки воює, має величезні обмеження від Європи щодо придбання комплектуючих та й власне зброї. Тому Україна має право ставити питання щодо перегляду існуючих умов. Я наведу один конкретний приклад, який є типовим для України. Пам'ятаєте, за часів президентства Ющенка з захопленням відкривався проект модернізації гелікоптера Ми-24 з французькою компанією *Sagem*, і усі ми потім побачили, що Україна зіткнулася з обмеженнями, з небажанням нас оснащувати

технологічно і посилювати Україну у військовому сенсі. І тому за рахунок зовнішніх контрактів команда українських зброярів цю проблему розв'язала, і в Україні фактично створено гелікоптер, який буде здатен вести бій вночі і в будь-яку погоду, матиме всі ті елементи, які нам не дали наші іноземні партнери. Усе це здійснено за рахунок власних розробок та внутрішніх інвестицій. Це приклад того, що Україна за рахунок роботи на зовнішніх ринках створює свою власну зброю для того, щоб боронити себе.

Наш Центр дослідив цю ситуацію і дійшов висновку, що близько 90 % розробок нових українських технологій і зразків зброї, фактично, виконані за рахунок зовнішніх контрактів. Тому хочу сказати, що Україна не може собі дозволити не торгувати на зовнішньому ринку, Україна не може собі дозволити не займатися передачею технологій, це фактично є дальність. Якщо є бажання, щоб українські науково-виробничі структури не працювали, скажімо, у Китаї, то їх треба завантажити тут. Ті всі умови і обмеження для України гонять українські підприємства за кордон. Є приклад підприємства, яке відмовилося виробляти серійний виріб для Повітряних сил ЗСУ, та пішло у Литву; є інший приклад, коли підприємство, яке створило і виробляє системи захисту проти безпілотної техніки, пішло у Південну Африку; деякі підприємства ідуть в Китай. І з позиції вже відкриття підприємств там, на територіях іноземних держав, українські технології розповсюджують вже за правилами тих країн, які там існують, тому тут Україна втрачатиме вдвічі, якщо не владнає ситуацію. Втрачатиме кадри, технології та гроші.

БРОВЧЕНКО ЮРІЙ,
заступник міністра економічного
розвитку і торгівлі України,
Голова Міжвідомчої комісії з питань
оборонно-промислового комплексу
при Раді національної безпеки і оборони України

ЗНЯТТЯ ІСНУЮЧОЇ ЗАБОРОНИ СТВОРЕННЯ СПІЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЗАБЕЗПЕЧИТЬ ВХОДЖЕННЯ НА УКРАЇНСЬКИЙ РИНОК ПОТУЖНИХ ІНВЕСТОРІВ

Хотів би поінформувати, що нещодавно відбувся візит в Брюссель і ми інформували представників НАТО, щодо перетворень та зрушень, які сьогодні відбуваються в оборонно-промисловому комплексі України, як в державному секторі так і в приватному секторі економіки. Наші здобутки достатньо високо оцінені представниками НАТО, в тому числі і представниками США, Бельгії, Чехії, та ін.

Як представник уряду та голова Комісії з питань розвитку обороно-промислового комплексу при Раді нацбезпеки і оборони, маю відзначити, що останні роки характеризуються зміщенням фокусу уваги саме на нормативно-правове забезпечення здійснених реформ. Так, нам вдалося структурувати визначенні керівництвом держави напрямки. Урядом було винесено до парламенту законопроект «Про виробництво озброєння та військової техніки», законопроект «Про військово-технічне співробітництво». На сьогодні урядом прийнято Програму розвитку обороно-промислового комплексу на період до 2021 року та Програму розвитку боєприпасної галузі. За парламентом залишилося слово стосовно схвалення цих законопроектів. У минулому році було врегульовано питання ціноутворення на продукцію обороно-промислового комплексу. Протягом останніх років для значної частини виробів, що використовуються під час реалізації оборонних проектів були спрощені митні процедури та скасовані відповідні плате-

жі. Такий підхід дозволив здешевити оборонну продукцію без втрати надходжень до бюджету завдяки використанню компенсаторних інструментів. У контексті переходу України на трирічне бюджетне планування було запроваджено систему середньострокового планування в оборонній сфері. Так, з минулого року державне оборонне замовлення затверджується на три роки. Це дало змогу збалансувати, як державним замовникам, так і виконавцям державного оборонного замовлення зрозуміти потреби, можливості нашої промисловості і рухатися далі у цьому напрямку. Ці зрушення, значна частина яких лежить саме у площині законодавчого забезпечення, стали важливими та необхідними для стабілізації ситуації, і сьогодні перед нами стоїть завдання щодо продовження системної реформи. Я хотів би загострити увагу на необхідності корпоративізації підприємств державної сфери економіки в оборонно-промисловому комплексі і подальшої їх приватизації для введення ринкових механізмів для випуску оборонної продукції.

Перехід до ринкового ціноутворення на об'єкти державної власності, розширення кола потенційних інвесторів та захист їх прав – саме такими є основні принципи прозорої приватизації державного майна, задекларовані у нещодавно схваленому парламентському законопроекті. Важливим є створення спільних підприємств та запровадження інструменту спільної діяльності. Ми розглядаємо це, як один з основних інструментів залучення інвестицій та створення сучасних, технологічно прогресивних видів озброєння. Зняття існуючої на сьогодні заборони в українському законодавстві створення спільних підприємств забезпечить входження на український ринок потужних інвесторів та підвищить темпи економічного зростання. Сьогодні основні зусилля Мінекономрозвитку і торгівлі спрямовані саме на завершення процедур міжвідомчого погодження та подальшого супроводження таких законопроектів. Маю надію, що наші ініціативи знайдуть підтримку в парламенті, а сьогоднішній діалог стане передумовою для підготовки та узгодження спільних рішень, спрямованих на всебічний розвиток оборонно-промислового комплексу.

БУКІН ПАВЛО,
*генеральний директор
Державного концерну «Укроборонпром»*

ПРОБЛЕМА ЦІНОУТВОРЕННЯ В ДЕРЖАВНОМУ ОБОРОННОМУ ЗАМОВЛЕННІ ПОТРЕБУЄ ВИРІШЕННЯ

Основні надходження, які українська оборонка отримує за рахунок експортних поставок, які складають 80–85 %. На сьогоднішній день об'єм державного оборонного замовлення збільшується. Наприклад, за останні роки на підприємстві КП «НВК «Іскра» значно збільшилося виробництво продукції в межах державного оборонного замовлення, натомість експорт зменшився. Така тенденція є радісною, оскільки вказує на те, що оборонне замовлення починає виконувати роль локомотива в оборонці. На жаль сьогодні цього ще не сталося, але ми розуміємо, що це пов'язано з обмеженими можливостями державного бюджету.

Приблизно 50 % бюджету ЗСУ витрачається на повсякденні потреби військ, їжу, форму, зарплату військовослужбовцям, ремонт техніки, – тобто на такі потреби, які не пов'язані з покращенням арсеналу ЗСУ. Такий розклад справ важко назвати бюджетом розвитку, але ми бачимо, що фінансування Міністерства оборони значно збільшилося, і це дуже позитивно.

Чисельність армії України на сьогоднішній день досить велика, а саме 250 тисяч, особливо, якщо порівнювати з Німеччиною, яка має 170 тисяч. Але для того, щоб ефективно захищати нашу державу, нам необхідні інструменти колективної безпеки. В такому контексті сьогодні розвивається оборонна промисловість України.

Одним з питань, які потребують вирішення, є проблема ціноутворення та контролю цін в державному оборонному замовленні. На сьогоднішній день у нас є система державного оборонного замовлення, при якій замовник – Міністерство

оборони, – повністю контролює собівартість виробу, його рентабельність і заробітну плату працівників, що встановлюється нормативно-галузевими довідниками Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Керівники оборонних підприємств, в першу чергу, це стосується ремонтних заводів, не зацікавлені в такій системі, оскільки вона призводить до здешевлення собівартості їх послуг. На мою думку, ця система визначення заробітної плати галузевими нормами, запозичена з Радянського Союзу, потребує змін. На сьогоднішній день існує ініціатива зниження рентабельності з 30 до 20 %, але якщо ми хочемо створювати власні робочі місця та підвищувати заробітну плату, нам треба створювати нормальні умови і принципи роботи. Сьогодні я маю вимагати від директора підприємства здешевлення продукції, що для нього є не вигідним. Така система не дає розвиватися ні Міністерству оборони, ні виробникам, через що ми ніколи не зможемо перейти до питань корпоративізації та приватизації. Тому що ця система не є вільно-регульованою, і це робить її зовсім непривабливою для інвесторів.

Другим важливим питанням, про яке вже говорять багато років, є перехід на стандарти НАТО. Треба починати хоча б з маленьких кроків. Найпростішим прикладом є питання пістолета Макарова. Міністерство оборони має значну кількість одиниць цього пістолету на складах, але головним чинником тут питання закупівлі боєприпасів до нього. Стандарт НАТО аналогічного патрону становить 9x19 мм, і треба вмовляти виробників на переналаштування виробництва. Також вимагає рішення питання в сфері авіабудування, чи ми переходимо на стандарти НАТО і отримуємо технічну допомогу від наших партнерів, або ми і далі проводимо модернізацію наших власних систем.

ВИСОЦЬКИЙ ОЛЕГ,

голова Правління ГС «Ліга оборонних підприємств України»,

голова Ради директорів ПрАТ «НВО «Практика»

ОБОРОННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ДОЛЖНЫ ПОЛУЧАТЬ КРЕДИТЫ ПО МИНИМАЛЬНОЙ СТАВКЕ

Эта конференция – подтверждение успехов Лиги. Лиге всего лишь год, и создали «Лигу оборонных предприятий Украины» 10 энтузиастов. Но за год мы добились результата. Хочу с гордостью отметить, что на прошлой неделе в штаб-квартире НАТО выступал и представитель «Лиги оборонных предприятий Украины».

Сегодня Украина потеряет ровно год в развитии новой техники и вооружения, ибо тех денег, которые мы получаем, не хватает. «Лига» обратилась к руководству Национального банка и надеется, что нас поддержит ГК «Укроборонпром», потому что те вопросы и проблемы, которые есть у участников, есть и у предприятий «Укроборонпрома». Наша идея состоит в том, что мы хотим выйти на самый высокий разговор с вопросом, почему мы, получая кредиты от государственных банков должны платить по 20 % процентов в год, если мы выполняем государственный контракт для государства. Нам не дали заработать на этих пресловутых процентах 5 % на 1/20 и 5/30, но я готов утвердить контракт, где мы (частные и государственные организации) будем получать условно 70 % предоплаты, а где еще 25 %? Мы идем в банк и под 20 % берем кредит и в итоге мы платим 5 % коммерческому банку. Мы будем настаивать, что бы государство подумало и добавило возможность получать кредиты по минимальной ставке.

В этом году мы хотим начать активно бороться системой «Prozorro». Это касается абсолютно всех, и прежде всего ГК «Укроборонпрома». Мы как будто бы делаем контракты, кото-

рые подразумевают секретность, а в итоге любой, кто захочет, может с помощью интернета понять, как по «закрытому» контракту ГК «Укроборонпром» (который обязан покупать через «Prozorro») покупает двигатели, и он четко знает, сколько купили БТРов. Какая секретность?

Еще одно. Сегодня частный бизнес делают очень приличную продукцию, и мы готовы ее предлагать на рынок в Украине и за границу, но все слышали о том, что нам поставлена задача к 2020 году перейти на стандарты НАТО. Наше Минобороны должно будет покупать продукцию, сертифицированную стандартам НАТО, а наша продукция не соответствует этим стандартам по многим параметрам. Мы не сможем это подтвердить. За границей это не просто дорого, а безумно дорого! Я приведу вам пример: что бы сертифицировать бронированную машину нам предложили цифру 900 тысяч евро. Если три машины, плюс налоги, это получится порядка 2 миллионов евро, а для частного бизнеса это сумма не подъемная. Государство должно этим заниматься. Хочу сказать, что давно назрело создание органа центрально-исполнительной власти в этом направлении. Сегодня оборонкой по большому счету основательно никто не занимается.

ГОРБУЛІН ВОЛОДИМИР,
директор Національного інституту
стратегічних досліджень,
віце-президент Національної академії наук України,
академік

ДАЛЬНІСТЬ УКРАЇНСЬКОЇ РАКЕТИ

Ракетний комплекс Р36М2 почав надходити на озброєння в Радянському Союзі, починаючи з 1985 року. Всього було виготовлено 308 ракет. Вони не стояли на бойовому чергуванні в Україні, а були розташовані на території Російської Федерації та Казахстану. Гарантійний строк їх бойового чергування було визначено 15 років. Але ракети мали гарні показники та гарантійне обслуговування дозволило подовжити гарантійний строк. Починаючи з 2005 року, Путін звертався до керівництва України щодо продовження цих строків заводом «Південмаш». Сьогодні РФ має 42 МБР, і з них 27 ракет практично вже вийшли на абсолютно новий строк бойового чергування. Росія відмовилася від продовження гарантійних строків «Південмашем», і перенесла це на Центр Макєєва («Державний ракетний центр імені академіка В.П. Макєєва»). Він не збирається знімати з бойового чергування ці 42 ракети, бо краще цих ракетних комплексів у світі немає. Це оцінка Пентагона і Агентства з протиракетної оборони США. На сьогодні ракета «Сармат» пройшла лише одні випробування, а досвід показує від першого випробування до здачі такого комплексу на чергування необхідно 4–5 років і треба ще провести льотно-контрольні випробування, щоб можна було її приймати.

На жаль, великий потенціал, який був у нашої країни, ми не змогли перевести в незалежну Україну. Для цього існують і об'єктивні, і суб'єктивні причини. Головне в тому, що до таких масштабних замовлень, які були до цього у Радянському Союзі, Україна не змогла б дійти. Наші підприємства працювали

за широким профілем, від ракетобудування, танкобудування, до створення двигунів для гелікоптерів, і вони вижили, але, на жаль, вони перейшли на фактично незнаний до того у світовому досвіді режим «експортного напрямку».

Безумовно, експорт зброї це плюс для будь-якої країни, тому що дає змогу торгувати високотехнологічним озброєнням. Це дозволяє підтримувати науково-технічний потенціал країни. Я гадаю, було б великою помилкою і надалі орієнтуватись тільки на цей потенціал.

Виникнення можливості створення спільних підприємств є також дуже важливим фактором для розвитку ОПК. Тепер треба вирішити питання законодавчого рівня, відносно того, як приватні підприємства привабити до роботи в оборонному комплексі. Вони і на сьогодні працюють, але це поки що, не набуло широкого досвіду. Ми досягли важливого результату: сьогодні державне оборонне замовлення створюється не на один рік, а на три роки. І якщо ми зараз вийдемо на те, щоб державне оборонне замовлення містило проведення дослідно-конструкторських робіт, це може стати основою для створення дійсно нових видів озброєння.

Між іншим, наша активність у експорті озброєнь натикається на протистояння деяких наших союзників із країн, які практично нас дуже сильно підтримують, але все ж до цієї пори ми практично не отримали жодного виду озброєння (летального). Хоча прийнято рішення в США про надання Україні протитанкових комплексів (ПТРК *Javelin*).

Україна була вимушена працювати з багатьма країнами і використовувати свій науково-технічний потенціал. Ми працюємо з такими країнами, як Туреччина, але це викликає з боку західних держав посилення на те, що ми якимось чином порушуємо Режим контролю за ракетними технологіями (РКРТ). В 1997 році в Раді нацбезпеки і оборони ми два тижня проводили з американцями погодження практично з кожної позиції відносно того, що може виробляти Україна, а чого не може, і що ми можемо робити з іноземними партнерами, а чого не можемо. І коли нам кажуть, що максимальна дальність

української ракети для замовника 280 кілометрів, а для наших оборонних потреб 500 кілометрів, це нас не влаштовує.

Нині дальність української ракети повинна хоча б бути 1.5 тисячі кілометрів – це кордон для зброї середньої дальності, і така наша позиція викликає у наших західних партнерів нерозуміння. Я вважаю, з боку парламенту було б дуже важливо відпрацювати в межах парламентських зв'язків, перш за все, в межах Парламентської асамблеї Європи, це питання. Ми знаходимося 4 роки у стані війни, ми перед собою маємо країну, яка за рахунок Радянського Союзу фактично утримала ядерний потенціал. Я гадаю, що нам потрібно розповідати, що коли ми пішли на ядерне роззброєння, ми не порушили жодної угоди. Це стосується і Бушерського контракту з поставок турбін в Іран, ми припинили поставки зброї у Македонію, коли були зроблені відповідні заяви, і свого часу навіть відмовилися від поставок зброї в Грузію. Україна має моральне право ставити перед усім світом питання про необхідність зміни умов, навіть, не тільки у ракетних технологіях, а й з огляду майбутнього утворення зразків озброєння.

ЕРЬОМІН МАКСИМ,

заступник директора

ДП «Базовий центр критичних технологій» Мікротек»

НЕОБХІДНЕ СПРОЩЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЕКСПОРТНОГО КОНТРОЛЮ

Я представляю вітчизняне підприємство «Мікротек». Ми є виробником систем захисту для броньованої техніки, маємо великий досвід у цій сфері, виконуємо державні замовлення. (ДП «Базовий центр критичних технологій «Мікротек» є підприємством Міністерства освіти і науки України, не входить до складу ДК «Укроборонпром»)

Окрім динамічного захисту для важкої бронетехніки, ми розроблюємо захист для легкої бронетехніки та засоби протимінного захисту. Минулорічне державне замовлення наше підприємство виконало на 99,7 %, у цьому році очікуємо виконання на 100 %. В нас є факти успішного використання наших систем в зоні АТО, що допомагало зберегти життя екіпажів.

Окрім використання оборонного замовлення ми також виконуємо контракти, проте ми зіштовхуємося з низкою проблем. Одна з них – це можливість регулювання та спрощення проведення процедури експортного контролю, саме з питань імпорту, бо ми декілька раз зіштовхувалися з проблемою, коли нам було необхідно імпортувати певні комплектуючі, а бюрократична машина вимагала дуже багато часу для оформлення імпорту, що дуже ускладнює роботу з імпортерами.

Оскільки ми не маємо права експорту або імпорту товарів військового призначення, нам необхідно звертатися за допомогою до національних спецекспортерів, з якими існують певні проблеми, а саме неузгодженість їх дій на ринках в інших країнах.

ЗГУРЕЦЬ СЕРГІЙ,
*директор інформаційно-консалтингової
компанії Defense Express*

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ «УКРОБОРОНПРОМУ»

Час гасел має змінитися часом компетенцій. Такі головні очікування на тлі заходів, які мають бути реалізовані в оборонно-промисловому комплексі країни. 2018 р. буде своєрідним моментом істини, реальним випробуванням, перевіркою на ефективність усієї існуючої державної системи, аби забезпечити задоволення потреб армії сучасним озброєнням, створити умови для реального оновлення оборонної промисловості. Але що заважає? Що і як можна та треба змінити?

В Україні раз за разом піднімається питання про необхідність створення центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ), який має опікуватися оборонно-промисловим комплексом, «замикатися» на «профільного віце-прем'єр-міністра» і «керувати» підприємствами ОПК, що перебувають у державній власності.

За оцінками низки експертів, інтерес до цієї теми насамперед підживлюється невиправданими сподіваннями отримати через цей унікальний «орган» контроль як над фінансовими потоками, що помітно збільшилися у оборонному секторі, так і над державною власністю у вигляді підприємств ОПК, яка все ще залишається чи не єдиними неподіленим «полем» з часів Радянської імперії. Але існуюча в країні нормативно-правова база насправді вже має певні запобіжники щодо цих ризиків.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. ухвалена Стратегія підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Там зазначено, що відповідно до рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку, функції держави-власника повинні бути відокремлені від функцій держави-регу-

лятора. Адже поєднання цих двох функцій у одному органі виконавчої влади породжуватиме конфлікт інтересів. Держава-регулятор і держава-власник буде лобювати насамперед інтереси державних компаній, ігноруючи інтереси приватного бізнесу, що для України є неприпустимим з огляду на тенденцію зі збільшення кількості приватних підприємств, які виконують державне оборонне замовлення в інтересах усіх силових структур.

Функції регулятора в Україні покладені лише на міністерства, що передбачено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Проте жодному міністерству в Україні не визначені повноваження щодо формування та реалізації оборонно-промислової політики. Відтак, немає ні профільного міністра, ні відповідального за цей сегмент реального сектору економіки. Хоча в уряді є відповідальні і за культуру, і за сільське господарство, і за енергетику, а от за «оборонку» – хоча «війна, агресія, АТО, танки давай!» – ніхто. Сьогодні на МЕРТ покладено лише функції з узагальнення пропозицій інших ЦОВВ з цих питань, проте жодної відповідальності не покладено.

Тож не дивно, що за умов, коли ніхто не відповідає за оборонно-промислову політику, і трапляються такі унікальні випадки, коли з голосу на засіданні уряду 14 лютого за ініціативи військового міністра підтримується рішення (про скасування прийнятих Урядом 12 лютого цього ж року рішень, погодженого з тим же Міністерством оборони), яке в черговий раз змінює затверджені норми прибутку. І цей крок ігнорує інтереси оборонних підприємств як державної так і приватних форм власності. А на їхній захист просто немає кому стати.

В цих умовах, за висновками низки експертів, оптимальним та оперативним може бути рішення щодо внесення Урядом зміни до положення про Міністерство економічного розвитку та торгівлі, згідно з яким на МЕРТ слід покласти повноваження щодо формування та реалізації оборонно-промислової політики. Такі заходи, до речі, передбачалося зробити ще у 2016 р., проте через неконструктивну позицію окремих керів-

ників ДК «Укроборонпром» питання було відтерміновано на невизначений строк.

Прийняття рішення вимагає як затверджена Президентом України Концепція розвитку сектору безпеки та оборони, так і проект ухваленого РНБОУ Закону «Про національну безпеку України».

Можна припустити, що гальмування рішення щодо ЦОВВ пов'язане із небажанням жодної посадової особи в уряді брати на себе реальну відповідальність за весь клубок проблем, пов'язаних з «оборонкою». Насамперед це стосується виконання трьох ключових програм: Державної цільової оборонної програми розвитку озброєння та військової техніки на період до 2021 року; Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України до 2021 року та Державної цільової програми створення та освоєння виробництва боєприпасів та продуктів спецхімії до 2021 року.

Що ж до втілення функції держави-власника, тобто функції управління майном підприємств оборонної галузі, то зараз її головно здійснює державний концерн «Укроборонпром». Хоча оборонні підприємства також є у підпорядкуванні Національного космічного агентства, Міністерства освіти тощо.

Виконання функцій з управління суб'єктами господарювання може здійснюватися або через окремий державний орган, наприклад через Агентство з питань ОПК (такі ідеї були, але створення нової управляючої структури в нинішніх умовах виглядає абсолютно нераціонально з огляду на брак бюджетних коштів, фахівців тощо), або шляхом створення керуючої (акціонерної, холдингової тощо) компанії. Експерти наголошують, що саме у цьому напрямку має рухатися у своїй трансформації державний концерн «Укроборонпром», який у нинішньому своєму статусі як об'єкт господарювання увійшов у протиріччя з новими викликами та новими запитамі внутрішнього та зовнішнього середовища.

Державний концерн «Укроборонпром» був створений постановою Кабінету Міністрів України № 993 2012 р., на думку

більшості експертів, саме з метою концентрації управління оборонно-промисловим комплексом України в руках агентів впливу Кремля. Цей проект передбачав також входженням під дах «Укроборонпрому» найбільш ласих «фінансово-технологічних шматків» ракетно-космічної галузі України – ДКБ «Південне» та ДП «Південмаш», про що у 2013 р. навіть було прийнято рішення РНБОУ (не втілене у життя лише завдяки зусиллям небайдужих людей, але і не скасоване до теперішнього часу).

Концентрація управління і контролю майна (потужностей, технологій, проектів) усіх оборонних підприємств в ДК «Укроборонпром» мала суттєво спростити залучення українських державних підприємств до виконання оборонно-промислових програм в інтересах посилення військового потенціалу Російської Федерації, а у подальшому – провести їх приватизацію за вигідними цінами за допомогою російського капіталу. За відсутності Мінпромполітики та мінімізації ролі парламенту така загроза була досить реальною. Проте гра в монополію зіграла злий жарт с планом, ідеологом якого був Рогозін. В умовах першого етапу війни з Росією «Укроборонпром», саме завдяки своїм управлінським (фактично директивним) повноваженням відіграв позитивну роль і забезпечив скоординоване виконання вітчизняними підприємствами першочергових заходів, пов'язаних з ремонтом, модернізацію та виробництвом озброєння та військової техніки для задоволення потреб антитерористичної операції на сході України. Утворення «Укроборонпрому» у певній мірі сприяло деполітизації оборонно-промислової сфери, що також слід розглядати як позитивний чинник.

Проте на сьогодні є нагальна потреба в уточненні окремих положень статуту «Укроборонпрому». Зокрема, завдань та функцій, які раніше головним чином були зосереджені на зовнішньо-економічній діяльності. Нині наголос має бути зроблений на реалізацію єдиної науково-технічної та технологічної політики, координації виробничої діяльності підприємств-учасників насамперед щодо виконання завдань із забезпечення ОВТ державних замовників, вирішення питань

імпортозаміщення, розробки та реалізації Стратегії розвитку. Невідкладною задачею є і удосконалення структури самого Концерну, про що вже заявив новий очільник «Укроборонпрому», професіоналізація (оновлення) кадрового потенціалу, оптимізація чисельності, функцій та завдань структурних підрозділів, вжиття заходів щодо унеможливлення безпідставного втручання «Укроборонпрому» у господарську діяльність підприємств.

КРАВЧЕНКО ВАСИЛЬ,
*президент Міжнародного інституту фінансів,
доктор економічних наук*

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ МАЄ СТАТИ ЕФЕКТИВНИМ ІНСТРУМЕНТОМ РОЗВИТКУ ОПК

Хотілося б окреслити кілька аспектів проблематики щодо законодавчого забезпечення парламентського контролю у оборонно-промисловому комплексі. Я вважаю цю проблематику не випадковою, бо парламентський контроль в ОПК сьогодні є дуже слабким. Не пророблені механізми та процедури. А парламентський контроль повинен стати ефективним інструментом розвитку ОПК.

Проблематика ОПК сьогодні в Україні стоїть дуже гостро в силу того, що перед країною постали нові загрози, а на її сході йде справжня війна. ОПК України на початку 1990-х років був найпотужнішим серед європейських країн: понад 3500 підприємств, три мільйони робочих місць, один мільйон армії, третій ядерний потенціал в світі після США і Росії.

Нинішня ситуація зовсім інша. Існує індекс військової потужності, за яким, за результатами 2016 року Україна посідає 30 місце, поряд із Швецією та Мексикою. Ми виробляли продукцію від авіаносців і підводних човнів до сучасних танків. Тому стоїть питання оновлення ОПК України та його докорінна модернізація згідно з вимогами сучасного світу.

Парламентський контроль – це контроль парламенту за діяльністю виконавчої влади, уряду та інших органів державного управління, зокрема за виконанням своїх функцій та законів. В парламенті контроль відрізняється, в залежності від державного устрою в країні: чи це президентська республіка, чи парламентсько-президентська республіка, чи парламентська республіка. Україна є парламентсько-президентською республікою, а це означає, що у такій формі державного

устрою парламентський контроль має відігравати дуже важливу роль у вирішенні державних питань, зокрема розвитку ОПК.

Сьогодні в Україні замість терміну ВПК використовують ОПК, що має значну різницю в підходах до сутності явищ. До сучасного ВПК входять не тільки об'єкти військової економіки, а й відповідні наукові підрозділи, ВНЗ, військові частини та організації, лобістські об'єднання підприємців, народні депутати, генералітет, верхівка державного апарату, верхівка Ради національної безпеки та оборони, Міністерство оборони та інші міністерства, СБУ, керівництво політичних партій, банки, що фінансують або кредитують військове виробництво. На жаль, в Україні не створено умов для того, щоб банки кредитували військову промисловість, для цього потрібні бути створені відповідні умови, передбачені певні гарантії, і має проводитися державна компенсація відсотків за такими кредитами. Підприємства не повинні платити відсотки за такими кредитами взагалі.

Термін ВПК увів у обіг 34-ий президент США Дуайт Ейзенхауер. Нам необхідно повернутися до початкового значення цього терміну. Оскільки ВПК передбачає зовсім іншу модель розвитку, ніж ОПК.

Контрольні функції парламенту проявляються безпосередньо вже на етапі законотворчої діяльності, при розробці, обговоренні та ухваленні законів. Саме тут парламент може проявити свою ініціативу, а не просто чикати законопроект, який буде подано на розгляд, наприклад, президентом. Прикладом є Закон про державний бюджет, в якому також визначають і військове фінансування, вирішення багатьох кадрових питань, в тому числі призначення міністра оборони. Але невідкладні потреби розвитку ВПК полягають в умові швидкого ухвалення нових законопроектів. В першу чергу, мова йде про ухвалення Закону України про національну безпеку, який внесений президентом України, але, на мій погляд, потребує доопрацювання, що парламент може зробити.

У чинному законодавстві України поняття ОПК майже не живається, є лише міжвідомча комісія з питань ОПК при Раді

національної безпеки та оборони, яка є спадкоємицею відповідних державних комісій. Останні були створені ще при президенті Кучмі. Тому невідкладним є розробка і ухвалення Закону України про військово-промислову політику України, де будуть врегульовані питання функціонування ОПК. Має бути проведена інвентаризація підприємств ОПК. Необхідно підготувати Закон про зміни до бюджетного кодексу, щодо запровадження в Україні поняття військового бюджету, як окремого закону. Наприклад, військовий бюджет США с 1951 року ухвалюється окремим законом. А не у складі державного бюджету США. Необхідно підготувати проект закону та ухвалити його, вказавши про контрактну систему закупівлі для потреб держави та місцевого самоврядування. Та створити в цьому законі окремий розділ про запровадження контрактної системи військової закупівлі або оборонного замовлення. Необхідно підготувати зміни до Закону України про регламент Верховної ради, в частині визначення процедур парламентського контролю за розвитком ОПК, тому що на сьогодні в цьому законі про ОПК і слова не сказано. Також важливим документом, який повинен бути оформлений, є закон України про оборонний план країни на 5 років, як це робиться в Росії чи США.

Парламент має приймати участь у вирішенні такого ключового питання як створення повноважного органу державної влади з питань управління в галузі ОПК, мова йде зокрема про міністерство. У парламенті мають бути створені процедури і механізми контролю за витрачанням бюджетних коштів на військові потреби, експортом озброєння, корупцією у сфері ОПК. Також невідкладно потрібно вирішити питання створення Рахункової палати, яка буде здійснювати контроль за надходженням коштів до державного бюджету та їх доцільним використанням. В Україні необхідно створити уповноважений орган державної влади на зразок німецького інституту, який має назву: орган, уповноважений у справах військовослужбовців німецького бундестагу. Доцільним є вдосконалення структури та переліку комітетів Верховної Ради України, а саме створення Комітету з питань оборони, військово-промислово-

го комплексу та національної безпеки, щоб ВПК був предметом діяльності цього Комітету.

У США поряд з Рахунковою палатою існує орган, що має назву Бюджетна служба Конгресу США. Вона має приблизно такий самий статус, як і Рахункова палата, але цей орган визначає, як і що буде впливати на соціально-економічний розвиток, тобто аналітичний уповноважений орган, який було б доцільно створити і в нашому парламенті. А також необхідно створити посаду головного ревізора України, в США така особа очолює Рахункову палату.

Необхідно зазначити, що парламентського контролю потребує ціла низка програм з розвитку ОПК, зокрема впровадження стандартів ЄС та НАТО, як в цивільному житті, так і в ОПК.

ПАВЛЮКОВ ВАЛЕРІЙ,
президент корпорації «Таско»

СТРАНЫ ЕВРОПЫ НЕ ДАЮТ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПОСТАВКУ В УКРАИНУ РЯДА КОМПЛЕКТУЮЩИХ

Чтобы понять, что происходит в ОПК сейчас, необходимо изучить некоторые моменты из истории. После распада СССР Украине досталось более 30 % оборонного комплекса Советского Союза. О мощности оборонно-промышленного комплекса говорит тот факт, что когда возник Пакистанский танковый контракт, в Украине в течение 6 месяцев был создан замкнутый цикл производства танков.

После того, как началась активная работа Украины на мировом рынке вооружений, законодательные органы запретили частным предприятиям производство вооружения. Однако по моей просьбе было выпущено постановление Кабинета министров Украины, по которому мне как руководителю частного предприятия разрешили производить вооружение. Потом на основе работы нашей компании были внесены некоторые изменения в закон. Однако было введена лицензия на производство вооружения, для получения которой для начала было необходимо построить завод, нанять и обучить людей, а также получить разрешение на проведение работ. Такие условия были совершенно неблагоприятны для инвесторов. Именно поэтому в боеприпасную отрасль после распада Советского Союза не было вложено ни копейки как государственной, так и иностранных инвесторов. Сейчас это положение отменено, хотя некоторые товарищи и выступают за его восстановление.

Есть еще один момент, который тормозит развитие не только боеприпасной отрасли, но и всего оборонно-промышленного комплекса, – это монополизм экспортных поставок со стороны «Укроборонпрома». Заявки на производство со стороны Министерства обороны слишком малы, а запасы старого вооружения на складах очень велики.

Говоря о проблеме ценообразования, необходимо упомянуть, что раньше «Укроборонпром» в качестве комиссионных брал лишь 3 % от экспорта продукции, сейчас эта цифра выросла до 12 %. При таком «грабеже» даже нельзя говорить о выходе новой продукции на мировой рынок. Поэтому я считаю, что нужно уходить от монополии «Укроборонпрома», который является хозрасчетным концерном, он должна быть первой среди равных, но в целом она должна работать на общество, и не являться законодателем. Когда я был руководителем военно-промышленного комплекса Украины, у меня было 900 предприятий, 1 миллион работающих и 35 человек сотрудииков. Сейчас картина совсем иная, количество сотрудников значительно увеличилось, они ходят и ищут себе работу, поэтому любая поставка на экспорт оформляется 3–4 месяца. Поэтому я считаю, что последней проблемой, которая мешает развитию ОПК, является монополизм «Укроборонпрома».

В прошлом году мы провели испытания двух видов осколочных и термобарических гранат для РПГ-7, была произведена первая серийная поставка на экспорт, в этом году запускаем производство патронов 7,62x39мм, заканчиваем изготовление 90-мм пушки по стандартам НАТО для того, чтобы делать под нее боеприпасы и выходить на мировой рынок.

Также одной из проблем, которой стоило бы заняться, – это отсутствие производства специальной химии (порохов, взрывчатых веществ). В связи с политикой предыдущих годов мы потеряли производство гексоген, октогена, авиационных баллистических порохов. То есть можно сказать, что производства специальной химии в Украине нет, а закупка этих составляющих всячески препятствуется не только предприятиями, но и банками, которые отказываются пропускать платежи по таким закупкам. Поэтому вопрос об импорте необходимых составляющих из Европы должен быть решен на законодательном уровне, поскольку страны Европы попросту не дают разрешение на их поставку в Украину.

ШОСТАК ВЛАДИСЛАВ,
заступник директора Департаменту
військово-технічної політики,
розвитку ОВТ МО України – начальник управління
військо-технічної політики та формування
державного оборонного замовлення

МІНОБОРОНИ ФІНАНСУЄ БЛИЗЬКО 30 ДОСЛІДНО-КОНСТРУКТОРСЬКИХ РОБІТ З РОЗРОБКИ НОВОЇ ЗБРОЇ ЩОРІЧНО

Головним завданням Міністерства оборони є забезпечення Збройних сил новітнім озброєнням. Дуже багато проблемних питань, дійсно, відчувається проблема управління ОПК. Але успіхи вже є. Якщо говорить на сьогодні, то частка державного оборонного замовлення у приватному та державному секторах практично зрівнялася.

Чим займається приватний сектор? Безпілотні авіаційні комплекси, – на сьогодні ми закупаємо приблизно до 10 типів таких апаратів. Вони одразу проходять модернізацію згідно з потребами військ, тобто друга партія вже може значно відрізнитися від першої, що свідчить про стійку тенденцію до постійного покращення. З'явився багатий вибір броньованої автомобільної техніки, спеціальної техніки, медичної техніки. Традиційно АТ «Мотор Січ» закриває питання, пов'язані з вертольотами – вони активно працюють над модернізацією і Мі-8, і Мі-24. Пропонувався проект нового легкого бойового вертольоту, але він виявився досить дорогим. З'явилися снайперські гвинтівки в Україні, які ми закупаємо вже другий рік. Вітчизняні прилади нічного бачення постачаються вже протягом чотирьох років. Триває закупівля станцій радіоелектронної боротьби для захисту наших військ, в тому числі і на передньому краї. Традиційно, поруч з підприємством КП «НВК «Іскра» працюють і приватні підприємства, які виготовляють та модерні-

зують радіолокаційні станції. Але це не вся номенклатура, яка потрібна для сучасної збройної боротьби.

На сьогоднішній день Сухопутні війська більш-менш укомплектовані, але ми йдемо шляхом мінімальної модернізації, щоб покращити показники виконання завдань. Але нашим проблемним питанням залишається протистояння ракетним ударам та масованим авіаційним ударам. На жаль, для цього потрібна високотехнологічна техніка, яку ми не можемо купити за кордоном.

На сьогоднішній день ідуть активні розробки ракетних комплексів. Не потрібно говорити, що у нас не фінансуються дослідно-конструкторські роботи з розроблення нової техніки, бо фінансування є. Щорічно фінансування виділяється приблизно на 30 таких проєктів. Але проблемою є технологічна відсталість підприємств, відсутність дослідної бази.

Якщо говорити про ціноутворення, то треба зазначити, що Міністерство оборони працює в рамках діючого законодавства, нас постійно перевіряють, у тому числі, і Рахункова палата, ми не можемо вийти за межі керівних документів – якщо вони будуть змінені, то і ми зможемо щось змінити. Хочу запевнити, якщо порівнювати закупівельну вартість продукції починаючи з 2014 по 2018 рік, то ми побачимо, що ціна виросла у 2,5 – 3 рази. Бюджет Міністерства оборони, який виділяється для закупівлі озброєння, знаходиться в межах 7–10 млрд. Тому виходить так, що начебто коштів виділяється і більше, але купити ми можемо менше ніж раніше.

Другим питанням є те, що вже профінансовано оборонку на 5 млрд. гривень, але продукцію ми так і не отримали.

На кінець хочу сказати, що в Міністерстві оборони діє Комітет реформ. Ми співпрацюємо з високими радниками НАТО, зокрема з питань створення системи інтегрованої закупівлі через систему «Прозоро». Ми розповіли про цю систему радникам НАТО, і вони були приємно здивовані. Тобто в нас дуже потужна система контролю, але разом з тим з'являються проблеми, які не сприяють розвитку ОПК і, відповідно, створенню нового ефективного озброєння.

ЧАСТИНА II
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ:
БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ

ВОРОТІН ВАЛЕРІЙ,

*в.о. завідувача відділу комплексних
проблем державотворення
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор наук з державного управління, професор*

ПРОДАНИК ВАСИЛЬ,

магістр державного управління, здобувач

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО
УПРАВЛІННЯ: ЦІННІСНІ ОРІЄНТИРИ
ТА СТАНДАРТИ ЯКОСТІ**

Відомо, що Урядом України розроблено декілька нових концепцій реформування державного та регіонального управління, зокрема в контексті децентралізації. Наша задача – дати реальні поради щодо їх вдосконалення та довести ці пропозиції до органів прийняття державних управлінських рішень. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади обов'язково повинно здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого

самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням і сталого розвитку територій.

Слід зазначити, що дані Концепції реформування передбачають перехід на нову децентралізовану модель організації державної та регіональної влади. Основним завданням таких Концепцій є аналіз актуальних проблем у сфері управління, визначення основних управлінських і правових підходів, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепцій є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної та ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», інші законодавчі акти та нормативні документи не повною мірою врегульовують питання організації влади на місцях. Особливо невдалим виявилося співвідношення положень законів про місцеве самоврядування та місцеві держадміністрації, особливо в частині чіткого розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зіткнулися два основних підходи: європейський системно-функціонально-цільовий і про радянський традиційно-галузевий. Перший – виходив з того, що необхідно розробляти закон про місцеве самоврядування із визначенням статусу кожного елемента його системи, передусім, територіальної громади; що слід цілеспрямовано розподілити функції, а вже потім повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також їхні повноваження та повноваження відповідних місцевих державних адміністрацій щодо надання населенню адміністративних і громадських послуг. Другий підхід був традиційно спрямований не на територіальну громаду, як певну спільноту, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані.

Саме дві останні групи повноважень (власні та делеговані) носять галузевий характер і не розмежовуються щодо надання

відповідних послуг населенню по різних рівнях системи місцевого самоврядування. На жаль, пріоритетним був визначений традиційно-галузевий підхід. На практиці це породило чисельні колізії та прояви суб'єктивізму.

Означимо, що починаючи з часів незалежності України, чисельність сільського населення зменшилася на 2,7 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Складна проблема це дотаційність. Так дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Така складна ситуація щодо дотаційності та здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ в Україні.

На сьогодні налічується більше 3-х тисяч нормативних актів, у яких згадується термін «регіональне управління»; 700 законів пов'язані із сферою управління та самоврядування. Виникає проблема систематизації законодавства та видання кодексу законів, які пов'язані із регулюванням відносин у сфері регіонального управління та місцевого самоврядування¹.

¹ Воротін В.Є. Модифікація державного та регіонального управління: теоретичні та практичні інновації. *Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні* / Заг. ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 197 с. (Сер. : Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. Вип. 1).

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання розвивати місцеву демократію. Без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування та почав здійснюватись з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи моніторинг за дотриманням положень Хартії.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі регіонального управління, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, загальноєвропейській практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій, сприяла становленню нових форм співпраці у форматі «центр-регіон».

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Для вирішення проблем розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування можна рекомендувати досвід зарубіжних країн, який засвідчив, що неурядові організації більш ефективно і економічно вирішують завдання, які сьогодні у нашій державі відповідно до законодавчих норм ще здійснюють державні адміністрації. Зокрема, в Республіці Польща за короткий проміжок часу шляхом комплексної реформи місцевого самоврядування забезпечили разючі зміни насамперед в соціальному плані. Досягнення цієї держави в розвитку системи самоврядних структур підтверджують, що створення трирівневого самоврядування, загальним принципом побудови якого є принцип субсидіарності (допоміжності), сприяли її швидкому входженню до Європейського Союзу. Система польського місцевого самоврядування складається з трьох рівнів: гміна, повіт, воєводство, що відповідає у нашій структурі: сільська, селищна, міська ради; районна рада; обласна рада. Витоки такого досвіду обговорили під час XI міжнародного Форуму «Європа-Україна», м. Жешув (Польща) (13–15 березня 2018 р), який було організовано Інститутом східноєвропейських досліджень і Маршалом Підкарпатського Воєводства Польщі, де автори брали участь.

Законодавче забезпечення розвитку регіонального управління та місцевого самоврядування в Україні повинно відповідати принципам Європейської хартії місцевого самоврядування щодо організаційної, правової, фінансово-економічної самостійності територіальних громад.

Діюча система організації влади на місцях, що поєднує державне управління на регіональному рівні з автономністю місцевого самоврядування на низовому територіальному рівні, не може повністю забезпечити демократичну, гнучку та ефективну організацію управління в системі місцевого самоврядування на регіональному та місцевому рівні. Реформування місцевого самоврядування в Україні повинно бути спрямоване на створення правового фундаменту в питаннях розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними.

Здійснення адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування дає шанс створити необхідні умови для динамічного, збалансованого розвитку в Україні територій, усунення основних регіональних диспропорцій, повернутися до реального місцевого самоврядування.

Діюча система місцевого самоврядування поки не задовольняє реальних потреб українського суспільства. Дієвість органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад ще знаходиться на низькому рівні та не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини та її самореалізації. Практично відсутні надання населенню органами місцевого самоврядування ринкових і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, але позитивний рух вже почався.

Зазначимо, що Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні схвалено КМУ ще 01.04.2014 р.¹. Її метою є визначення напрямів,

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р.).

механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепція реалізується двома етапами. Зокрема, на першому підготовчому етапі передбачається: розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва.

Другий етап реалізації Концепції передбачає: уніфікувати та стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів і визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему

планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Слід погодитися з авторами концепції, що формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави необхідно здійснити з урахуванням того, що: адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:

- базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь).

Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою повинні функціонувати відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

на регіональному рівні – обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська міська рада, Київська міська держадміністрація, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Концепцією визначені першочергові проблеми, які потребують розв'язання, зокрема погіршення якості та доступності публічних послуг; зношеність теплових, каналізаційних, водо-

постачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування; складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст) та ін.

Вирішення зазначених проблем ускладнюються внаслідок правового та інституційного характеру регіональної складової, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Безперечно, важлива складова формування дієвої системи державного та регіонального управління – створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування професійного кадрового складу для забезпечення виконання органами регіонального управління, місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, зокрема за умов децентралізації.

ДАНИЛЮК ЮРІЙ,
завідуючий сектором законопроектних робіт
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Розглядаючи проблеми місцевого самоврядування в Україні, необхідно акцентувати увагу на здобутках вітчизняної юридичної науки, зокрема, конституційного та муніципального права.

Слід констатувати, що сьогодні спостерігається значний інтерес наукового товариства до проблем місцевого самоврядування. В першу чергу це пов'язано із загальнодержавним вектором розвитку у бік демократичних реформ та процесу конституційно-правової модернізації країни. За таких умов оновлений погляд на місцеве самоврядування, як об'єкт політики децентралізації влади, дає підґрунтя для проведення потужних наукових дискусій.

Слушною є думка Гробової В.П., яка зазначає, що аналіз актуальних проблем співвідношення системи місцевого самоврядування та інших системних утворень у публічній владі свідчить, що вирішення питання чіткого розмежування співвідношення органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з урахуванням радикальних системно-структурних перетворень вимагає термінового вирішення. Перегляду підлягає система публічно-владного управління на регіональному та районному рівнях територіальної організації публічної влади, що, перш за все, повинно базуватися на удосконаленні конституційно-правового регулювання цієї сфери¹.

¹ Грובה В.П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харк. Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2013. 35 с.

На переконання Абасова Г.Г., у процесі активного становлення та розвитку України як демократичної, незалежної, соціальної правової держави дедалі актуалізується питання про необхідність створення умов для ефективного гарантування прав місцевого самоврядування. В концепції самоврядування суспільні відносини в процесі формування і діяльності органів публічної влади складають певну систему, головна функція якої полягає у реалізації та гарантуванні індивідуальних і колективних прав громадян на безпосереднє здійснення влади¹. Безумовно, що такі права є важливою основою здійснення місцевого самоврядування.

Серьогіна С.Г., оцінюючи в порівняльно-правовому плані положення Конституції, присвячені регулюванню місцевого самоврядування, робить висновок, що на загальноєвропейському тлі чинна Конституція України являє собою зразок «золотої середини» в охопленні проблем місцевого самоврядування: попри всю лаконічність і уривчастість, вона регламентує найважливіші сторони організації та діяльності цієї підсистеми публічної влади і створює мінімально необхідне підґрунтя для законодавчого регулювання відповідних питань. Але порівняно з іншими розділами Конституції розділ XI «Місцеве самоврядування» з точки зору юридичної техніки виглядає недосконалим, а з точки зору системи законодавства – незавершеним. Водночас, вчена переконана, що розпочаті процеси модернізації системи територіальної організації публічної влади мають здійснюватися на оновленій та адекватній політико-правовим і соціально-економічним вимогам сьогодення конституційно-правовій основі. Чинна модель місцевого самоврядування, адаптувавши загальнодемократичну цінність інституту місцевого самоврядування до тих політичних умов, що існували на час прийняття Конституції України, зберегла механізми надмірної централізації влади. Нині вона не відповідає вимогам самодостатності та спроможності територіальних громад і їх орга-

¹ Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: питання конституційної модернізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2013. 36 с.

нів самостійно вирішувати питання місцевого значення¹. Саме на вирішення цих проблем сьогодні проводиться реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Слушною є позиція Пітцика М.В. стосовно того, що взірцем децентралізації має стати Європейська хартія місцевого самоврядування, яка пропонує такі критерії реалізації самоврядування: повсюдність, спроможність, незалежність, субсидіарність, контроль держави та право судового захисту. Тому, до Конституції України варто внести те, що вже ефективно працює у світі. Він пропонує запровадити один регіональний рівень; робоча назва – округ або край. Оптимальна чисельність округів для України – близько 70. У такому разі виходимо на дворівневу систему управління «Уряд – Округ – Громада»².

Варто погодитися з позицією Зайця А.П., який вказує, що повнота повноважень місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення залежить від відокремленості його повноважень від повноважень виконавчої влади (статті 5, 140 Конституції України). Для досягнення справжньої повноти повноважень необхідно усунути існуюче нині фактичне двовладдя на регіональному рівні. Крім того, науковець зауважує, що принцип децентралізації також має бути покладений в основу співвідношення компетенції органів виконавчої влади на загальнодержавному та регіональному рівнях, що тягне за собою перерозподіл компетенції виконавчої влади між центром і регіонами, законодавче делегування регіональним органам влади тих повноважень, які вони здатні реалізувати ефективно³.

¹ Сergyніна С.Г. Здійснення конституційної реформи бачення фахівців. *Національна безпека і оборона* / Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова. 2015. № 4–5. С. 56.

² Пітцик М.В. Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок? *Національна безпека і оборона* / Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова. 2015. № 4–5. С. 85.

³ Заєць А.П. Новітній конституційний процес і реформування місцевого самоврядування. *Національна безпека і оборона* / Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова. 2015. № 4–5. С. 87–88.

Колісник В.П. доволі коротко та чітко визначає, що реформування місцевого самоврядування є важливим не саме по собі, а передусім як засіб забезпечення належного рівня розвитку територіальних громад сіл, селищ і міст, вчасного та якісного вирішення усіх питань місцевого значення¹.

Окремої уваги заслуговують думки вітчизняних науковців в частині формування нової термінології, яка є однією із складових реформування місцевого самоврядування.

Так, Колісник В.П. пропонує запровадити три рівні системи адміністративно-територіального устрою і віднести до неї такі адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади. При цьому запропоновано вважати громадою «утворену в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальну одиницю, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території». Таким чином, передбачається, що категорія «громада» буде універсальною й відображатиме певну частину території України, а саме адміністративно-територіальну одиницю як первинну, базову, просторову основу місцевого самоврядування, тобто будь-яке село, селище та місто з прилеглими до них територіями будуть визначатися саме як «громада». Об'єднання суміжних громад можливо й дозволить у майбутньому створити такі територіальні утворення, органи місцевого самоврядування, які будуть спроможні на належному рівні вирішувати питання місцевого значення². Цей аспект безумовно є позитивним.

Однак, на думку науковця, у такій пропозиції міститься й певний негатив. По-перше, термінологічний збіг може зіграти не на користь запровадження нового терміну, адже досі «територіальною громадою» вважалися винятково жителі села, кількох сіл, селища або міста. По-друге, не зовсім зручно буде

¹ Колісник В.П. Конкурентні засади та термінологічні новели у процесі реформування місцевого самоврядування. *Національна безпека і оборона / Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова*. 2015. № 4–5. С. 87–88.

² Там само.

користуватися терміном, що матиме як мінімум два змістовні навантаження. По-третє, виникає питання щодо індивідуалізації назви таких адміністративно-територіальних одиниць, як вони мають називатися у конкретному селі, селищі або місті та яке словосполучення при цьому слід вживати. По-четверте, внутрішня несприйнятливість, психологічний бар'єр і психологічний дискомфорт від використання не зовсім вдалого, на думку певної частини громадян, позначення адміністративно-територіальної одиниці, сарказм і глузування у зв'язку з цим можуть створити такий психологічний фон, що гальмуватиме запровадження нової термінології досить довго та призводитиме до дискредитації ідеї децентралізації. По-п'яте, проголосивши прагнення долучитися до європейського правового простору та скористатися європейським досвідом, а також прямувати до європейської моделі організації місцевого самоврядування, варто не цуратися й сучасної європейської термінології¹.

Також наукова дискусія розгорнулася навколо законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», зокрема в частині його термінологічного апарату, визначення назв адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі в контексті системи адміністративно-територіального устрою та у співвідношенні до визначення основного суб'єкта місцевого самоврядування тощо².

Отже, слід констатувати, що лише здорова наукова дискусія та якісні пропозиції дозволять досягти бажаних позитивних результатів на шляху побудови місцевого самоврядування європейського зразка.

¹ Колісник В.П. Конкурентні засади та термінологічні новели у процесі реформування місцевого самоврядування. *Національна безпека і оборона / Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова*. 2015. № 4–5. С. 87–88.

² Ключковський Ю.Б. Конституційний процес в Україні: відповідь на нові виклики чи повторення старих помилок? *Національна безпека і оборона / Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Розумкова*. 2015. № 4–5. С. 85.

ДМИТРІЄВ АНАТОЛІЙ,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Слід зауважити, що процес децентралізації влади в Україні почався в 2014 році із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. Відповідно, у 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким передбачено перерозподіл повноважень та функцій центрального керівництва у державі та регіональними органами влади. Але цілком зрозуміло, що даний Закон не зміг чітко регламентувати всі питання децентралізації влади у країні, а тому з огляду на фундаментальні наукові підходи зазначена проблема потребує ретельного дослідження.

Як відмічають окремі фахівці¹, проблема децентралізації влади у державі знайшла теоретичне обґрунтування в працях західноєвропейських вчених. Так, німецький правознавець і теоретик державного будівництва Йоганн Альтузіус ще близько 1600 р. обґрунтував ідею федеральної державної організації², за якою суверенним має бути народ, а не монарх, а регіональна влада на відміну від центральної повинна мати якомога більше повноважень та прав.

На сьогоднішній день різні історичні умови суспільного розвитку сприяли формуванню різних моделей організації міс-

¹ Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 2003. № 38/3. P. 32–56.

² Касич А.О., Петрушко А.С. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 71–77. URL: <http://economyand.society.in.ua/journal> – 13/20 – stat: – 13/1421 – Kasich-a-o-petrushko-a-s.

цевого самоврядування. Такі моделі мають різні типи і форми взаємовідносин місцевих органів з органами державної влади. В Європі історично склалися три моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна та змішана. Розглянемо ці моделі на прикладі відповідних країн.

Так, приміром, у Великобританії в 1974 р. було прийнято спеціальний закон про місцеве самоврядування, який у 2000 р. замінив новий акт про місцеве самоврядування. Він удосконалив нормативну базу децентралізації влади з урахуванням наявності в країні чотирьох історичних областей: Шотландії, Північної Ірландії, Уельсу, Англії. Таким чином, у Великобританії в місцевих радах утворені цільові комітети, які вирішують питання щодо освіти, фінансів, доріг, соціальної допомоги тощо.

Сучасні трансформації системи місцевого самоврядування у Великобританії цілком пов'язані з відповідними змінами моделей місцевого управління. З огляду на це, уряд країни визначив наступні напрями децентралізації, серед яких найбільш важливими є: полегшення бюрократичного тягаря; можливість громадян проводити рішення, що влаштовують громаду; посилення місцевого контролю над бюджетним фінансуванням; визначення переліку суспільних послуг; підвищення громадянського нагляду тощо.

До іншого прикладу реформи децентралізації континентального типу належить, приміром, Швеція, у якій подібні реформи проводились у декілька етапів. Країна знайшла оптимальну модель розвитку, в якій забезпечувалися місцеві та загальнодержавні інтереси. Приміром, шведським комунам надаються два види повноважень: загальної компетенції в межах місцевого управління; повноваження за спеціальним законодавством в сферах соціального забезпечення, навколишнього середовища тощо.

Дуже результативним, як відмічають експерти, став приклад проведення децентралізації влади в Польщі після 1989 р. Він полягав у наступному:

- політичні зміни у суспільстві у напрямку формування демократичної системи захисту індивідуальних прав, громадських і політичних свобод;

- реформа економічної системи формування вільного ринку на базі приватної власності;
- децентралізація системи державного управління фінансами.

Слід зазначити, що саме реформи децентралізації у Польщі відбувалися із залученням і використанням ресурсів, виділених з бюджету ЄС на політику згуртування. Таким чином, польські громади та регіони отримали великі обсяги ресурсів.

Цікавим для вивчення є досвід проведення децентралізаційних реформ у країнах Прибалтики. Так, приміром, у 2009 р. в Латвії відбулася децентралізаційна реформа. Вона проходила у трьох напрямках: юридичному, адміністративному і фінансовому. Юридичний напрям виходив з реалізації норм закону «Про місцеве самоврядування», який визначав сутність, основні права та обов'язки, а також фінансову базу місцевого самоврядування.

Метою адміністративно-територіальної реформи стало формування адміністративних територій із регіональним самоврядуванням.

Фіскальний напрямок торкався податкових аспектів територіальних громад.

Досвід реформ країн Європейського Союзу свідчить, що децентралізація є важливим елементом демократизації суспільства. Зарубіжний досвід може допомогти у процесі впровадження аналогічних реформ в Україні. Основні шляхи такої роботи мають торкатися наступного:

- розмежування повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади;
- розробка та реалізація ефективної регіональної політики;
- забезпечення втілення принципу субсидіарності як способу розподілу інтересів між місцевими органами виконавчої влади;
- упровадження ефективної адміністративно-територіальної реформи;
- розширення прав територіальних громад;
- проведення відповідної бюджетної реформи.

Таким чином, результатом децентралізації має стати розвинена, сильна демократична держава із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати як загальнодержавні безпекові проблеми, так і необхідні місцеві завдання.

Узагальнюючи європейський досвід, слід зазначити, що децентралізація створює можливості для формування більш ефективної системи управління на низовому рівні.

Успішна децентралізація поліпшує ефективність та оперативність роботи державного сектору.

А ось невдала децентралізація загрожує політичній, економічній стабільності та приводить до наступних недоліків:

- зростання рівнів прийняття рішень;
- невизначеність у сфері розподілу компетенцій;
- збільшення витрат;
- віддалення держави від громадян;
- неефективність застосування єдиних норм по регіонах;
- ризики втрати керованості;
- загроза порушення принципу системного підходу до розроблення рішень;
- послаблення процесів інтеграції сполучених підрозділів при необхідності забезпечення єдності дій тощо.

КАЛИНОВСЬКИЙ БОГДАН,
завідувач кафедри конституційного права
та прав людини Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ)

Юридично закріплений курс України на децентралізацію влади передбачає системне і прагматичне реформування багатьох сфер суспільного життя. Триваючі конституційна, адміністративно-територіальна, бюджетна та муніципальна реформи вимагають переосмислення місця та ролі правоохоронних органів в системі органів публічної влади як важливого елемента демократичної держави. Метою державної політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевої публічної влади та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Сучасний етап розвитку України, триваюча конституційна реформа, інтеграція з Європейським Союзом вимагають нового розуміння і трактування ролі та значення місцевої публічної влади як базової демократичної інституції.

Апробований зарубіжний досвід доводить, що побудова громадянського суспільства зумовлює необхідність створення сил правопорядку, максимально наближених до жителів, які мають ресурси для реалізації покладених функцій та завдань, максимально враховують особливості територіальних громад, активно взаємодіють з ними та підзвітні в частині виконання питань місцевого значення місцевим радам.

Беручи до уваги положення ст. 140 Конституції України, в якій закріплено право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення, слід загострити увагу на тому факті, що серед

наукових і політичних кіл мають місце наукові дискусії навколо можливостей територіальної громади самостійно здійснювати функції по охороні публічного порядку на території адміністративно-територіальної одиниці.

Слід відмітити динамічне зростання наукових досліджень та законодавчих ініціатив, предметом яких виступають окремі аспекти становлення та розвитку муніципальної поліції. Досить складно узгодити питання структури, повноважень, завдань, форм та методів діяльності, взаємовідносин із органами публічної влади, особливо це стосується взаємодії із органами Національної поліції.

В Україні активно впроваджується реформа децентралізації влади, яка не оминула і системи правоохоронних органів. Одразу слід зробити застереження, що не всі спеціалісти поділяють такий вектор розвитку саме правоохоронної системи. Так, у дисертаційній роботі Р. Я. Шай «Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичні аспекти» автором віднесено до головних правоохоронних функцій такі, як: 1) профілактична; 2) захисна; 3) охорона громадського порядку, громадської безпеки й власності; 4) ресоціалізаційна; 5) оперативно-розшукова; 6) розслідування злочинів; 7) судового розгляду справ; 8) розгляду справ про адміністративні правопорушення; 9) розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення; 10) виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання й досудового слідства та прокурорів¹. При цьому дослідник виокремлює причини неефективності правоохоронної системи, зокрема вказує на розпорошеність правоохоронних органів, відстоювання ними корпоративних інтересів, не виявляють ініціативи щодо співпраці та взаємодії та вбачає їх вирішення не шляхом децентралізації правоохоронної системи, а винятково за допомогою «...посилення координації в управлінні правоохоронними органами»².

¹ Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичний аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Л., 2012. С. 14.

² Там само. С. 15

Погоджуємося з позицією І. В. Зозулі: «...українська небезпечно «переносити» зарубіжний досвід у практику реформування вітчизняних ОВС без ретельного дослідження доцільності та дієвості таких заходів, незважаючи на те, що постійно наголошують на необхідності запровадити «європейську модель поліції»¹. При цьому слід зауважити, що діюча в Україні система державних правоохоронних органів на місцях, що сформувалася сьогодні в Україні, є недосконалою як за структурою, так і функціонально. Тому після Революції Гідності держава була вимушена проводити системні реформи зміни механізму держави, однією із перших і відносно вдалих реформ, стала реформа Національної поліції, яка розпочалась в 2014 році. Слід відмітити той факт, що зазначена реформа стартувала фактично одночасно з реформою місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації. Важливим питанням ефективності реформи децентралізації є забезпечення правопорядку та безпеки громадян.

Так, 22 жовтня 2014 року були схвалені Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України та Концепція першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, серед принципів реформування можна виділити такі: децентралізація та тісна співпраця з жителями та місцевими громадами. З одного боку прогресивним, а з іншого ризикованим положенням Стратегії стало положення про утворення місцевої (муніципальної) поліції, яка може бути запроваджена через застосування різних моделей за рішенням місцевих органів самоврядування і фінансується за рахунок місцевого бюджету.

Вітчизняний та світовий досвід дозволяє виділити детермінанти впливу на закріплення правового статусу муніципальної поліції: 1) кількість та щільність населення; 2) криміногенна ситуація на території органу місцевого самоврядування; 3) географічні особливості та розмір території; 4) наявність

¹ Зозуля І.В. Європейська модель поліції (міліції) як мета сягання у реформуванні ОВС України: доктринальний підхід. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. № 19. С. 177.

стратегічних об'єктів на території, санаторно-курортних об'єктів; 5) особливості населення (менталітет, правова культура, вік, статус, матеріальне становище); 6) транспортна розв'язка тощо. Для України також стримуючим фактором впровадження повсюдності муніципальної поліції може служити війна з Російською Федерацією на Сході України та окупація нею частини території України.

Слід наголосити, що поняття «правоохоронні органи», а також концептуальні ознаки, за якими слід вирізняти їх від інших органів державної влади, є доволі дискусійним у сучасній юридичній доктрині.

Саме тому комісія Конституційної Асамблеї з питань правоохоронної діяльності запропонувала: а) здійснити систематизацію всіх правоохоронних органів України; б) використовувати поняття «правоохоронні органи» як суто наукове та узагальнююче; в) виокремити три групи правоохоронних органів: 1) органи охорони правопорядку, які на відміну від інших органів виконавчої влади мають відмінні особливості, зокрема, органи внутрішніх справ, Служби безпеки, прикордонної служби, управління державної охорони та ін., для яких: а) правоохоронна функція є основною, і вони здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав, свобод людини та охорони правопорядку; б) у зв'язку з цим такі органи мають право легального застосування примусу до людей; в) у своєму складі мають озброєні формування; 2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади – ті державні організації, які наділені контрольними повноваженнями і здійснюють адміністративну юрисдикцію (органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, лісової охорони та ін., для яких правоохоронна функція не є основною, а виступає як допоміжна); 3) органи охорони Конституції України і державного контролю (Конституційний Суд України, прокуратура, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини)¹.

¹ Тацій В. Визначення поняття та системи правоохоронних органів у концепції змін до Конституції України (концептуальні підходи). *Право України*. 2012. № 11–12. С. 233–235.

Отже, поряд з терміном «правоохоронні органи» з'явилися й інші суміжні терміни, зокрема «органи охорони правопорядку». Слід зауважити, що в Законі України «Про Національну поліцію»¹ законодавець використовує іншу категорію «органи правопорядку», зокрема поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів; виконує в межах компетенції запити органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону та міжнародних договорів України тощо.

Є доцільним поряд з категорією «правоохоронні органи», «органи охорони правопорядку» ввести в юридичний обіг поняття «муніципальні органи правопорядку», що мають як спільні, так й специфічні відмінні від правоохоронних органів та органів охорони правопорядку ознаки.

Щодо повноважень «муніципальних органів правопорядку», варто наголосити, що розглядаючи поняття компетенції місцевої публічної влади, необхідно з'ясувати зміст поняття «питання місцевого значення», тобто питання, які має право вирішувати самостійно місцева публічна влада і відповідні муніципальні органи правопорядку. Отже, об'єктивними ознаками для виокремлення питань місцевого значення можна назвати такі: питання вирішуються тільки стосовно місцевих інтересів; знаходяться в межах функцій місцевої публічної влади.

На нашу думку, питання місцевого значення – це питання, що мають локально-територіальний характер, оскільки пов'язані з реалізацією потреб територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта (управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти), культура й фізична культура, охорона здоров'я, благоустрій територій, громадський порядок, гасіння пожеж, надання послуг швидкої

¹ Про Національну поліцію : Закон України станом на 2 липня 2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

допомоги, надання адміністративних послуг тощо. При цьому чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного значення надзвичайно важко, оскільки навіть міжнародно-правові документи не містять яких-небудь критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року закріплює також галузеві повноваження виконавчих органів сільських, селищних і міських рад (ст. ст. 27–39). Зазначені повноваження розподілені за сферами: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; ... оборонної роботи; вирішення питань адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги; відзначення державними нагородами України.

При запровадженні муніципальної поліції важливим є дотримання конституційних та законодавчих положень, повноваження мають бути лише в межах питань місцевого значення. У воюючій країні досить ризиковано розширювати повноваження місцевого самоврядування, тому вважаємо за доцільне забезпечити умови для повної реалізації вже закріплених на законодавчому рівні предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Особливо це стосується повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Державні функції в сфері оборони, безпеки та правопорядку мають бути реалізовані державними інституціями, і тільки у виключних випадках під чітким контролем іншими суб'єктами, включаючи і органи місцевого самоврядування.

КЛИМЕНКО ОКСАНА,
завідувач відділом проблем розвитку
національного законодавства Інституту
законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор

ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Економічну безпеку держави слід розглядати в сенсі забезпечення загальнонаціональних інтересів економічного суверенітету держави та стабільного соціально-економічного розвитку, що в контексті децентралізації напряду пов'язано з розвитком економіки регіонів.

Головний концепт децентралізації в аспекті економічної безпеки – це підвищення рівня якості публічного управління у різних сферах економічної політики на засадах децентралізації влади та бюджетної системи, формування ефективного (спроможного) місцевого самоврядування (МС), що передбачає перерозподіл державного управління на рівень МС, запровадження нових підходів до формування його матеріальної основи, а саме: розвитку економіки територій на засадах ефективного управління спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ); формування місцевих бюджетів ОТГ, зокрема шляхом розширення доходної (у тому числі податкової) бази місцевих бюджетів, посилення відповідальності ОТГ у проєкції розвитку громадянського суспільства, що має забезпечити сталий соціально-економічний розвиток регіонів та держави в цілому.

Вірогідно, що питання економічної безпеки регіонів має розглядатися виключно через призму економічної безпеки держави, і в цьому ракурсі – через Національну економічну стратегію, що наслідком децентралізації має передбачати

створення багатовекторної структури економічної системи, зокрема включати довгострокові плани економічного розвитку регіонів на засадах: економічної (фінансової) самостійності, кооперації, інвестиційно-інноваційного, технологічного розвитку, взаємодії у вирішенні питань соціально-економічного значення, благоустрою територій та інфраструктури.

Загальновідомо, що базисом національної безпеки є і буде залишатися економічна безпека.

В Україні наразі відсутній загальний комплексний документ, що визначав би основи економічної безпеки чи стратегію розвитку національної економічної системи.

Разом із тим, згідно зі статтею 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

У розвиток цього припису Законом «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року у статті 5 закріплено: «Національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах». Отже, Законом встановлено вимоги юридичного формату визначення державної політики. На виконання цих вимог прийнято Воєнну доктрину України – 2015 та Доктрину інформаційної безпеки України – 2016¹. Утім, з питань економічної безпеки аналогічного документа не ухвалено, хоча необхідність впливає зі Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», а також Господарського кодексу України (стаття 10).

І якщо Закон «Про основи національної безпеки України» 2003 року містив блок положень про економічну безпеку, в частині визначення пріоритетів національних інтересів (стат-

¹ Про Доктрину інформаційної безпеки України: Рішення РНБО від 29.12.2016 р.; Про нову редакцію Воєнної доктрини України: Рішення РНБО від 02.09.2015 р.

тя 6), загроз в економічній сфері – налічує 14 пунктів (стаття 7), основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері: 10 пунктів (стаття 8), то прийнятий йому на заміну 21 червня 2018 року Закон «Про національну безпеку України» лише у статті 3, що визначає принципи державної політики у сфері нацбезпеки і оборони встановлює, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки та кібербезпеки України тощо. Нова концепція Закону встановлює нову акцентуацію у визначенні й ранжируванні пріоритетів національної безпеки, за якою питання правової форми окреслення стратегічного курсу розвитку національної економіки країни залишається відкритим.

Разом із тим, економічні аспекти децентралізації відповідно до політичного курсу реформ отримали втілення у напрямку «фінансова децентралізація», що є функціональним блоком забезпечення реформування та створення умов для розвитку економічної основи та спроможності МС.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (затверджена Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р) та прийняте на її основі законодавство кореспондує принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема її статті 9, за якою «...органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень».

При цьому за Концепцією принципово змінюються принципи формування фінансової основи МС. На заміну використуваної раніше системи дотацій вирівнювання (постійної фінансової підтримки через районні бюджети невеликих територіальних громад) запроваджується механізм фінансування «спроможних» територіальних громад на засадах об'єднання, здатних ефективно реалізувати передані їм повноваження.

Основні напрями децентралізації в Україні:

1) інституційний аспект: загальний концепт створення укрупнених ОТГ згідно Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» як основних суб'єктів: 1) надання адміністративних та базових соціальних послуг населенню; 2) забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних територій (що зрештою передбачає створення моделі самостійного управління на регіональному рівні); 3) ефективне управління фінансовими ресурсами (центробіжність реформи передбачає також трансформацію відносин у сфері комунальної власності, по суті, до рівня регіонального формату);

2) функціональний аспект: перерозподіл повноважень центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) на рівень органів МС у сферах:

- надання базових адміністративних послуг: реєстрація нерухомості, бізнесу, місця проживання особи;

- архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, наділення повноваженнями самостійно визначати містобудівну політику;

- освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-забезпечення;

- соціально-економічного розвитку територій, інфраструктури;

- фінансово-економічних питань – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів відносно розвитку та власних надходжень бюджетних установ;

- регулювання земельних відносин – передача прав власності та наділення повноваженнями щодо розпорядження та управління землями за межами населених пунктів;

- забезпечення громадського порядку та цивільного захисту.

3) фінансовий аспект: нова модель бюджетної системи спрямована на формування фінансової основи функціонування ОТГ: 1) внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України – ряд податків перенесено на місцевий рівень з метою розширення податкової бази для місцевих бюджетів; водночас податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) перенесено

на рівень державного бюджету, що покладено в основу проведення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (ОТГ) та визначення обсягів базової/реверсної дотації для них, як тих, що мають взаємовідносини з державним бюджетом; 2) впровадження системи державних цільових субвенцій – медичних, соціальних та освітніх; 3) запровадження інфраструктурних субвенцій. Отже, фінансова децентралізація усуває адміністрування на обласному рівні з запровадженням фінансових інструментів стимулювання процесу об'єднання громад. Прогнозовані наслідки: зростання обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів на рівні ОТГ (з трансфертами з державного бюджету), адже відповідно до Бюджетного кодексу України лише бюджети ОТГ мають взаємовідносини з державним бюджетом, відповідні міжбюджетні трансферти передбачаються з нового бюджетного року. Водночас цим Кодексом чітко визначено напрями цільового використання видатків, що здійснюються з усіх рівнів бюджетів;

4) формування відповідального публічного управління: забезпечення відповідального виконання органами МС функцій публічної управління, у т.ч. фінансовими ресурсами;

5) розвиток громадянського суспільства: формування громадянської активності населення, ініціативи, відповідальності у вирішенні питань місцевого значення та самоврядності, запровадження механізмів підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою, реального впливу людей на дії і рішення місцевої влади.

Законодавчу основу реформування становлять: закони «Про співробітництво територіальних громад» 2014 року, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року, зміни до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

На сьогодні в Україні створено 705 ОТГ, в яких відбулися перші вибори (з 1500 передбачених Урядом згідно перспективних планів). Найбільш позитивна динаміка спостерігається у більш густонаселених регіонах – Дніпропетровська, Запорізька, Житомирська областях.

Особливості законодавчої моделі фінансової децентралізації.

Законодавчу платформу фінансової (бюджетної) децентралізації заклали відповідні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України¹. Основні новації стосувалися:

1) принципів формування доходної частини місцевих бюджетів, введення та зарахування до місцевих бюджетів ряду податків, а саме:

- транспортного податку;

- акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (зараховується до бюджетів міст республіканського та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад);

- розширенням бази оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (з 2015 року базою оподаткування стала не лише житлова, але й нежитлова нерухомість);

- зарахуванням 10 % податку на прибуток приватних підприємств до обласних бюджетів;

- підвищення відсотку відрахувань екологічного податку. До місцевих бюджетів віднесено 80 % екологічного податку порівняно із 35 % у попередні роки. Зокрема, 25 % екологічного податку зараховувалися до бюджетів міст республіканського, Автономної Республіки Крим (АРК) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 64 п. 1 пп. 43 Бюджетного кодексу України (БКУ); 55 % – до обласних бюджетів; бюджету АРК (ст. 66 п. 1 пп. 33 цього Кодексу);

2) зміни нормативів міжбюджетного розподілу ПДФО:

- ПДФО – зараховується до державного бюджету (ст. 29 п. 2 БКУ), тоді як раніше він в повному обсязі надходив до всіх місцевих бюджетів, крім бюджету міста Києва;

- Бюджети сіл, селищ, міст районного значення взагалі залишилися без основного податку – ПДФО, частка якого у доходах відповідних бюджетів (без урахування офіційних транс-

¹ Закони України від 28 грудня 2014 року №№ 71-VIII, 79-VIII.

фертів) до внесення змін становила 61,9 %. Таким чином ОМС територіальних громад, що не об'єдналися, позбавлені фінансових можливостей реалізації ряду повноважень з надання населенню належного рівня послуг;

3) відрахування до місцевих бюджетів плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення зменшено з 50 % до 25 % (ст. 64 п. 1 пп. 4 БКУ);

4) передача з державного бюджету до місцевих державного мита (за місцем вчинення дій та видачі документів) і плати за надання певних видів адміністративних послуг.

Проблемні аспекти проведення фінансової децентралізації в Україні:

- наслідки реалізації інструментів стимулювання утворення ОТГ: фінансові інструменти, насамперед перерозподіл ПДФО та медичні, освітні та соціальні субвенції, що передбачені для ОТГ, з одного боку, та податкові інструменти (податок на нерухоме майно (крім земельної ділянки), акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання підакцизних товарів тощо) – з іншого, не в змозі компенсувати сільським бюджетам втрати від вилучення з їх доходної бази ПДФО. Це зумовило фінансову неспроможність більшості місцевих територіальних громад нижчого рівня (села, селища) реалізувати повноваження сільських рад щодо забезпечення їх соціально-економічних потреб. У зв'язку з цим добровільно-примусове об'єднання територіальних громад має наслідком негативне сприйняття населенням процесів децентралізації на відповідних територіях;

- питання субвенцій у структурі місцевих бюджетів: інструменти стимулюючого фінансування ОТГ, на думку експертів¹, не дають об'єктивної оцінки спроможності ОТГ, оскільки загальний обсяг місцевого бюджету містить значну частку трансфертів з державного бюджету. При цьому позитивна тенденція має свідчити про зростання частки власних доходів

¹ URL: <https://dt.ua/finances/deklaraciyi-ta-realiyi-byudzhethnoyi-decentralizaciyi-abo-yakimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-miscevoyi-vladi-.html>

місцевих бюджетів і зменшення трансфертів з центрального бюджету (їх частка у більшості країн не перевищує 50 %). В Україні здебільшого спостерігається тенденція зменшення частки власних доходів, а трансферти перетворюються на головне джерело надходжень до місцевих бюджетів (52–56 %), що означає зростання фінансової залежності ОМС від центру. Крім того, оскільки значна частина доходів у місцевих бюджетах припадає на цільові субвенції з державного бюджету, кошти мають використовуватися в порядку, визначеному органом влади, який прийняв рішення про їх надання, хоча місцеві органи влади проголошено самостійними при формуванні своїх бюджетів. Висока частка субвенцій у місцевих бюджетах свідчить про те, що розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду;

- принцип субсидіарності: відповідно до статті 7 БКУ бюджетна система України ґрунтується на принципах, зокрема: принцип ефективності та результативності щодо надання гарантованих державою послуг; принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. При цьому в Бюджетному кодексі України не визначено зміст понять та склад першочергових та основних гарантованих послуг. Відповідно до пункту 6 статті 7 БКУ гарантовані послуги можуть надаватися державою, АРК та місцевим самоврядуванням. Однак, не конкретизовано ряд питань, наприклад, хто саме гарантує надання та фінансування послуг з освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, які належать до гарантованих (стаття 86 БКУ), що фінансуються з місцевих бюджетів та частково з Державного бюджету України за рахунок освітньої та медичної субвенції. Недостатність же належного фінансування напрямів, що субсидуються за цільовими субвенціями (тоді як на фінансування з місцевих бюджетів додатково передано 638 об'єктів, закладів освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту (дані станом

на 2015 рік), та власних капітальних видатків призводить до нестачі фінансових ресурсів МС на ремонт доріг, будівництво і ремонт об'єктів соціальної інфраструктури тощо. Зрештою це зумовлює проблеми реалізації завдань соціально-економічного розвитку;

- питання комунальної власності: у зв'язку з запровадженням цільових субвенцій ОТГ на утримання закладів соціальної інфраструктури (освіти, медицини тощо) рекомендується визнати районні ради співзасновниками зазначених закладів, передати їх в оренду та/чи оперативне управління. Таким чином, під зміною підпорядкування часто відбувається зміна форми власності. Отже, за перерозподілом фінансових ресурсів мають місце факти «перетягування» власності сільських та селищних рад у спільну власність ОТГ. Це зумовлює відповідні суперечності на рівні суб'єктів місцевого управління, адже зводилися ці об'єкти переважно за рахунок коштів, що виділялися сільськогосподарськими підприємствами території сільських рад, а згодом передані їм у комунальну власність;

- аналогічно негативно на місцях сприймається перспектива виключення нижчої ланки тергромад з числа суб'єктів повноважень із розпорядження землями (включаючи поза межами населених пунктів). Земельні ресурси виступають основним активом для розвитку сільських громад. Однак, очевидна вагомість цього джерела прибутку не забезпечується на практиці, оскільки частка надходжень від земельних ресурсів (фіксований сільськогосподарський податок (ФСП), земельний податок (переважно з фізичних осіб), орендна плата) залишається незначною в сумарній структурі їхніх доходів.

- диференціація повноважень органів МС. Оцінка спроможності територіальної громади для визначення кола повноважень ОМС має враховувати фактор чисельності та концентрації населення. Очевидною є потреба диференціації обсягу повноважень ОМС з надання послуг населенню в залежності від особливостей кількості мешканців та за критеріями спроможності вирішення інфраструктурних питань облаштування територій (облаштування доріг, комунальної інфраструктури) і

забезпечення соціальних послуг (соціального захисту, освітніх, охорони здоров'я, забезпечення громадського порядку, пожежної безпеки тощо). Логічно, що економічно спроможна ОТГ, на території якої працюють потужні підприємства, може розраховувати на приєднання до неї сусідніх територій, з перспективою розширення своєї практики господарювання на їхні території. Водночас укрупнення ОТГ має здійснюватися з урахуванням побажань місцевих жителів та очевидних перспектив розвитку усіх територій.

Разом з цим, існуючі проблеми за наявності позитивної динаміки створення ОТГ дають оптимістичні прогнози проведення реформи, беручи також до уваги певні перспективні напрямки в контексті загального процесу поглиблення децентралізації.

Важливим напрямком децентралізації є реформування у найближчій перспективі системи управління земельними ресурсами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (за межами населених пунктів), що передбачає передачу відповідних повноважень від ЦОБВ на рівень ОТГ.

Як відомо, Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 6 вересня 2012 року встановлено, що з 1 січня 2013 року лише землі у межах населених пунктів є об'єктом комунальної власності територіальної громади, а отже, лише цими землями можуть розпоряджатися ОМС. Територіальні органи земельного відомства (Держгеокадастр) від імені держави реалізують повноваження власника земель сільськогосподарського призначення поза межами населених пунктів (площею понад 5 млн. га), а саме: безоплатно передають у приватну власність громадянам, надають у постійне користування та оренду, узгоджують розмір орендної плати, змінюють договори оренди тощо. Водночас, як свідчить практика, суттєва частина цих земель здавалася в оренду за найменшою орендною платою – 1–3 %, тобто за цінами, нижчими за ринкові, при цьому ОТГ залишаються усуненими від розпорядження такими земельними ділянками. Це збільшує корупційні ризи-

ки, а громади недотримують кошти на свій розвиток. Органи МС фактично мають вплив лише на 12 % власних територій і позбавлені можливостей ефективно планувати їх розвиток¹.

За розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року № 60-р Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру доручено з 1 лютого 2018 року провести інвентаризацію земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних ОТГ згідно із статтею 117 Земельного кодексу України. Передбачено, що передача таких земельних ділянок в користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність буде здійснюватись тільки за погодженням з ОТГ та після прийняття ними рішення відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому рада громади сама визначатиме ставку земельного податку, 100 % якого залишається в місцевому бюджеті. Завдяки більш широким можливостям органів місцевого самоврядування у частині розпорядження земельними масивами, орієнтовні обсяги додаткових надходжень до місцевих бюджетів від сплати за землю, за оцінками експертів, можуть зрости на 30–40 %.

Слід також звернути увагу на деякі аспекти децентралізації, що пов'язані з експериментальними проектами створення додаткових економічних можливостей органів МС та розвитку територій.

Так, позитивні результати в сенсі суттєвого покращення економічної ситуації в регіонах та країні в цілому дав так званий Урядовий «дорожній експеримент», що стартував у вересні 2015 року (у Волинській, Львівській, Одеській, Чернівецькій областях та місті Києві)². Суть експерименту: бюджети відповідних областей отримують 50 % коштів від надходжень митних платежів, зібраних понад планом, на розвиток автомобільних доріг державного значення. Проект започатковано

¹ URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8153>

² Якісна транспортна мережа – економічний розвиток територій. Дорожній експеримент в Україні сприяє відновленню шляхів. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/5465>

згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 726, якою затверджено Порядок спрямування до місцевих бюджетів 50 % від перевиконання планів по митних платежах та Методику розрахунку щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів до загального фонду державного бюджету. З 2017 року експеримент поширено на всі регіони відповідними змінами до Бюджетного кодексу (абзац перший пункту 33 розділу VI), за якими до 1 січня 2019 року запроваджується експеримент з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування, ділянок вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що суміщаються з автомобільними дорогами загального користування, у всіх областях та місті Києві, а також реалізації заходів з розвитку дорожньої інфраструктури у місті Києві.

Подібний ефект має також пілотний проект стосовно зарахування акцизу з пального до місцевих бюджетів, започаткований у 2017 році¹ та продовжений Урядом у 2018 році².

Ще один експеримент стосується відкриття у вересні 2017 року експрес-сервісу «Автохаб» на території Одеського порту, у рамках якого забезпечується комплексний сервіс ввезення таких, що були у використанні, авто. За принципом «єдиного вікна» організовано спільну роботу семи державних і недержавних органів та установ, у тому числі з розмитнення та реєстрації авто. За даними статистики, протягом IV кварталу 2017 року та I кварталу 2018 року «Автохаб» лише до державного бюджету від розмитнення ввезених автомобілів спрямував внески на суму більше 1 млрд. грн.³

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 20 грудня 2016 р. № 1789-VIII.

² Деякі питання зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування у 2018 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2018 № 116.

³ Одесский «Автохаб» получил один миллиард гривен таможенных платежей. *ИзбирКом*. 27 апреля 2018 г. URL: <https://izbirkom.org.ua/news/reformy-33/2018/odesskii-avtokhab-poluchil-odin-milliard-griven-tamozhennykh-platezhei/>

Разом із тим, основним фактором забезпечення сталого економічного розвитку країни в цілому та її регіонів слід, насамперед, розглядати розвиток малого та середнього бізнесу/ підприємництва (МСП). Головними перешкодами у напрямку оптимізації цього сектору економіки за даними «Щорічної оцінки ділового клімату в Україні: 2016» (*Annual Business Climate Assessment*, Програма USAID ЛЕВ¹) визначено:

- високі ставки податків (у середньому 25 %);
- складне адміністрування (зокрема, бухобліку, порядку подання інформації, виправлення помилок, застосування штрафних санкцій);
- нестабільність податкового законодавства, часті зміни форм податкової звітності, перевірки Державної податкової інспекції;
- за загальної тенденції спрощення реєстраційних процедур та їх вартості загальна вартість дотримання регуляторних вимог залишається високою (включаючи прямі й непрямі витрати на державну реєстрацію, ліцензування, сертифікацію, санітарно-гігієнічне регулювання тощо).

Ураховуючи процеси децентралізації в Україні, значна роль у вирішенні питань щодо сприяння розвитку малого і середнього підприємництва на відповідних територіях має відводиться органам МС. Ці аспекти враховано в урядовій Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року².

Підсумовуючи викладене у контексті процесів, що відбуваються в Україні, інституційних трансформацій системи публічного управління, осмислення наявних здобутків та існуючих проблем децентралізації, зокрема її економіко-безпекових аспектів, слід наголосити на важливості обраного Україною

¹ «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні: 2016» (*Annual Business Climate Assessment*). URL: <https://www.slideshare.net/USAIDLEV/2016-2017-abcareportshort23042017final>

² Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 504-р.

курсу реформ та необхідності визначення Національної Стратегії розвитку національної економічної системи, що є запорукою послідовності та прогнозованості її прогресивного розвитку.

КОСІЛОВА ОЛЬГА

*доцент кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії Служби безпеки України,
кандидат політичних наук, доцент*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Залучення громадян до вирішення питань, що мають загальнодержавне значення є одним з ключових принципів забезпечення та реалізації політичної безпеки держави. Політична безпека держави є складовою національної безпеки, основним елементом державної безпеки, поряд з економічною, військовою, екологічною, гуманітарною, інформаційною безпекою тощо. Політична безпека держави досягається шляхом реалізації низки заходів, що закріплюють сталість конституційного ладу держави, дотримання демократичних процедур проведення виборів, реалізації та гарантії конституційних прав і свобод громадян, контролю діяльності органів держави громадянським суспільством. Забезпечення політичної безпеки України в сучасних умовах ускладнено через збройну агресію з боку Російської Федерації, через остаточно невизначений геополітичний та геостратегічний курс України, через перманентний процес змін в законодавстві та реформування системи органів державної влади.

Значний вплив на забезпечення політичної безпеки сучасної України здійснює адміністративно-територіальна реформа, що розпочалася у 2014 році й триває до цього часу. Замість понад 11 тисяч місцевих рад планується створення 1500–2000 спроможних територіальних громад. Одним з ключових аспектів адміністративно-територіальної реформи є децентралізація державної влади, при якій питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти.

Нормативне регулювання засад місцевого самоврядування та децентралізації державної влади в Україні здійснено у «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади»¹, законах України: «Про співробітництво територіальних громад»², «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³, змінами до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації. Указом Президента України від 3 березня 2015 року створено Конституційну Комісію – спеціальний допоміжний орган при Президентові України, що запропонував внесення змін до Конституції, від яких залежить процес реформ у місцевому самоврядуванні та децентралізації⁴. 1 липня 2015 року Конституційною Комісією було запропоновано проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Проект закону було направлено до розгляду до Конституційного Суду України 16 липня 2015 року та було попередньо схвалено Судом 31 серпня 2015 року.

Децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади»⁵. Метою децентралізації є наближення послуг до громадянина та підвищення їх якості; створення повноцінної системи місцевого самоврядування, де громади будуть спроможні виконувати покладені на них повноваження та відповідати за

¹ Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

² Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

³ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁴ Про Конституційну комісію: Указ Президента від 03.03.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

⁵ Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

їх виконання; зміцнення громад, шляхом об'єднання їх ресурсів (фінансових, майнових, інтелектуальних) для підвищення якості послуг та розвитку місцевої інфраструктури; створення передумов для їх економічного розвитку громад; підвищення спроможності громад шляхом залучення іноземних інвестицій.

Системоутворюючими елементами децентралізації є наступні:

1. Децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. Децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. Децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад¹.

На нашу думку, децентралізацію державної влади з точки зору забезпечення політичної безпеки можна розглядати як двозначний процес: з одного боку, децентралізація сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, різних соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення; а з іншого – децентралізація надає більшої самостійності та фінансової незалежності адміністративно-територіальним одиницям (в майбутньому, громадам), що забезпечить їм певну незалежність від центральних органів влади. У крайньому їх прояві децентралізація, тобто, концентрація фінансових, політичних ресурсів у

¹ *Finanse publiczne a prawo finansowe. Wyd. 2 / C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.). Warszawa : Dom wydawniczy ABC, 2006. S. 163.*

межах окремих територіальних громад, може призвести до виникнення явища сепаратизму, що є загрозою політичній безпеці. У зв'язку з цим, варто наголосити на особливому статусі Луганської та Донецької областей, визначеному та закріпленому у законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»¹, «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»², «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»³. Зокрема, відповідно до закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»: «Держава гарантує відповідно до Закону України «Про засади державної мовної політики» право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької та Луганської областей щодо мови, яку вважає рідною, вибору мови спілкування, вільного користування російською та будь-якою іншою мовою у суспільному та приватному житті, вивчення і підтримки російської та будь-якої іншої мови, їх вільний розвиток і рівноправність (ст. 4). Повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах, призначених Верховною Радою України, не можуть бути достроково припинені (ч. 2 ст. 5). В окремих районах Донецької та Луганської областей законами України запроваджується особливий порядок призначення керівників органів прокуратури і судів, який передбачає участь органів місцевого самоврядування у вирішен-

¹ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>

² Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 29.04.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

³ Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

ні цих питань (ч. 3 ст. 5). Окрім того, відповідно до вказаного закону, держава надає підтримку соціально-економічному розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей шляхом запровадження відмінного від загального економічного режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, спрямованого на відновлення об'єктів промисловості, транспортної та соціальної інфраструктури, житлового фонду, переорієнтацію промислового потенціалу, створення нових робочих місць, залучення інвестицій і кредитів для відновлення та розвитку об'єктів, розташованих в окремих районах Донецької та Луганської областей (ст. 7)¹.

Проект Закону про внесення змін до Конституції України, а саме п. 18 ст. 144 про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей, викликав значне обурення серед активного прошарку громадськості українського суспільства. Також висловлюється занепокоєння з приводу того, що пропоновані зміни до Конституції можуть мотивувати інші регіони України – області чи частини адміністративної території (наприклад, Закарпаття) – вимагати такого самого «особливого порядку самоврядування», як на території Луганської та Донецької областей².

Народний депутат В. Сюмар, застерегла, що тут воля проста – Україна або буде, або з парадом «особливих статусів» буде на черзі Буковина, Закарпаття тощо. «Бо чому вони не гідні особливих статусів? І тоді приклад Донбасу може стати показовим для інших регіонів: взяв в руки зброю – отримав особливий статус»³.

Висновки. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація державної влади є складним та багатоетапним про-

¹ Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

² Пальчук В. Реформування Конституції України і Мінські домовленості: особливості взаємозв'язку. URL: http://www.nbuv.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1321:zmini-do_konstitutsiji&catid=8&Itemid=350

³ Там само.

цесом, що суттєво впливає на політичну безпеку держави. На сьогоднішній день досягненнями адміністративно-територіальної реформи є поліпшення структури управління, зменшення рівня потенційної політичної корупції завдяки прямим міжбюджетним відносинам між центром і громадами, активізація членів громади (розвиток бізнесу, місцевих ініціатив тощо). Водночас, до недоліків реформи слід віднести недосить чітке розмежування повноважень між райдержадміністраціями, райрадами, виконавчими органами об'єднаних територіальних громад та подекуди дублювання їх функцій. В умовах погіршення соціально-економічної ситуації в Україні та політичної нестабільності, процеси децентралізації та надання особливого статусу окремим адміністративно-територіальним одиницям можна розцінювати як загрозу політичній безпеці, що призводять до посиленням сепаратистських тенденцій в окремих регіонах України.

КОСИНСЬКИЙ ВІКТОР

провідний науковий співробітник

Інституту законодавства

Верховної Ради України

УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ПИТАННЯ ДЕЛІБЕРАЦІЇ

Сучасний трансформаційний період розвитку українського суспільства на тлі загальної тенденції глобалізації та міжнародної деліберативної, запровадження в усіх його сферах європейських стандартів потребує нових науково-прикладних підходів до змісту і спрямованості держави та її органів. Головним із таких напрямків є орієнтація всієї системи державного урядування на дотримання принципу верховенства права людини, поєднання зусиль державних органів та всіх інститутів громадянського суспільства, в тому числі неурядових громадських організацій, інших громадських утворень та громадян на консолідацію і розвиток української нації. Одним із таких демократичних трансформацій європейської демократії є правовладдя, яке стосується залученості громадян до процесів ухвалення рішень у суспільстві, прагнення захистити свої інтереси від свавільних і надмірних втручань у їхні свободи та забезпечувати людську гідність, а також обмежування публічної влади та незалежного контролю за її здійсненням.

Контекстуальним елементом і гарантом забезпечення правовладдя виступають правова система держави в особі державних органів та її законодавчої бази з однієї сторони та інститути громадянського суспільства в особі об'єднань громадян та впливу громадської думки з іншої сторони. Вони уособлюють і являють собою об'єктивний діалектичний взаємозв'язок між законотворчим процесом демократичної держави, її законодавчої влади та широким загалом громадянського суспільства.

У новітній час, після здобуття Україною незалежності український народ здійснив величезний прорив у своєму де-

мократичному розвитку. Україна в числі перших республік колишнього Союзу РСР прийняла Декларацію про державний суверенітет і розпочала підготовку Основного закону держави, утворивши 24 жовтня 1990 року Конституційну комісію. Україна була останньою з республік, яка прийняла свою Конституцію. Саме протягом цих майже шести років напруженої наукової роботи цілих колективів провідних вчених, їх експертні висновки та напрацювання варіантів Конституції держави заклали теоретико-правові основи подальшого розвитку конституційного права новітньої України.

Значну увагу вивченню конституційних засад українського парламентаризму та законотворчості приділили у своїх наукових працях Баймуратов М., Головатий С.П., Журавський В.С., Козюбра М.І., Колодій А.М., Копейчиков В.В., Копиленко О.Л., Кривенко Л.Т., Марченко М.Н., Мотренко Т.В., Назаренко Є.В., Оніщенко Н.М., Опришко В.Ф., Погорєлова А.І., Погорілко В.Ф., Ришелюк А.М., Сас С.В, Селіванов А.О., Сіренко В.Ф., Скакун О.Ф., Тацій В.Я., Ткаченко В.Д., Фрицький О.Ф., Цвік М.В., Шаповал В.М., Шемшученко Ю.С. та багато інших. Законотворчість розглядається вже як соціальне явище, що бере свій початок в самих різноманітних сферах життєдіяльності широких народних верств. Привертається увага до необхідності розширення демократичних начал та засад, в тому числі участі народу в законотворчому процесі. Наголошується що змістом нормативно-правових актів є воля народу та соціальної більшості, а не воля політичної еліти або якогось клану або класу.

Важливою методологічною установкою аналізу процесів демократизації стало дослідження «характеристики парламентаризму як однієї з форм державного ладу та державного правління»¹ з точки зору інституціонального середовища, яке не обмежується лише існуючою законодавчою базою, а розглядає об'єкт дослідження як цілісну і взаємозалежну систему в європейському правовому просторі, що складається із сукупності суспільних відносин та інститутів громадянського суспіль-

¹ Шаповал В.М. Основи теорії парламентаризму. Київ : Парламентське видавництво. 2015. С. 5.

ства з однієї сторони і держави та її державних інститутів з іншої сторони. Цим середовищем є інститути громадянського суспільства, неурядові громадські організації, об'єднання громадян за певними інтересами та інші їх соціальні групи, свідомість яких базується на системі цінностей в залежності від їх етнічної, мовної, культурної, релігійної самобутності, традицій, звичаїв, професійних інтересів та моральних установок. Воно органічно взаємозв'язане з розвитком парламентаризму як новітньої ідеології суспільного розвитку.

У цьому сенсі актуалізується необхідність поглибленого дослідження такої підгалузі конституційного права як парламентське право. Науковці сьогодні все активніше у своїх працях звертаються до розробки питань його системності, поглибленого вивчення функцій парламенту як інструменту влади та внутрішніх парламентських відносин, інтерпретації у сфері практичного застосування правових норм, вдосконалення юридичної термінології у складних процесах законотворення. Науковий аналіз основ теорії сучасного вітчизняного парламентаризму та парламентського права ми знаходимо в працях відомого українського вченого Шаповала В. М., який наголошує: «Саме парламент відповідно до сенсів і значень парламентсько-президентської республіки має становити стрижень в організації державного владарювання в Україні. Створення цих передумов вимагає аналізу основ теорії парламентаризму або, ширше, виборного представництва у здійсненні влади як в Україні, так і в тих країнах, де він має характер усталеного»¹. Багато в чому саме методологічна розробка даних питань та систематизація знання про нього у взаємозв'язку теорії і практики в аспекті юридичної герменевтики дозволяє інтегрувати різні способи дослідження парламентського права та парламентаризму, як реального складного феномена, покликаного в сучасних геополітичних умовах забезпечувати компроміс і гармонію соціальних інтересів, а також його доктринального теоретичного осмислення як сучасної наукової ідеї та ідеології.

¹ Шаповал В.М. Основи теорії парламентаризму. Київ : Парламентське видавництво. 2015. С. 133–134.

Парламент у цьому випадку виступає як інструмент втілення цієї державної ідеології.

З часу прийняття Конституції України конституційне законодавство зазнало суттєвої змістовної трансформації. Було прийнято цілий ряд законодавчих актів в напрямку оновлення законодавства про вибори та референдум, про правовий статус особистості та об'єднань громадян, про організацію та діяльність органів державної влади, про територіальний устрій та місцеве самоврядування тощо. Процес законотворення став цілісним і структурно диференційованим водночас. Його сутність обумовлюється як суб'єктивними факторами, до яких належить діяльність всіх суб'єктів законодавчої ініціативи, всього складу парламенту, його структур та робочих органів, рівень їхнього професіоналізму, так і факторами об'єктивного характеру, такими, зокрема, як рівень соціально-економічного розвитку країни, політичний режим, стан правової культури, громадська думка, лобювання політичних партій, громадських об'єднань, настрої та згуртованість населення окремих територіальних груп тощо. Дослідження зазначених факторів, з'ясування характеру їхнього впливу на законотворчий процес набуває особливого значення. В цьому напрямку, з врахуванням минулого історичного досвіду, а також сучасних динамічних процесів, що відбуваються у міждержавних та суспільних взаємовідносинах у світовому та європейському просторі, завжди знайдеться потреба для великих наукових досліджень.

Деліберация (від лат. *deliberatio* – старанне зважування, обговорення, розмірковування) означає процес вироблення і прийняття рішень з їх попереднім всебічним обговоренням, зважуванням можливих варіантів. Філософською та правовою основою деліберативної моделі демократії (яку ще називають дорадчою або демократією обговорення) є теорія, яку розробив сучасний німецький філософ і соціолог Юрген Габермас (1929 р.н.) Як зазначає А. Ф. Колодій «Деліберативну модель можна розглядати і як місток до учасницької демократії, адже вона передбачає широку участь громадян у політичному процесі, сприяє підвищенню рівня їхньої політичної освіченості та

компетентності, яка також припускає масову участь народу в політиці, збільшуючи сферу народної участі, поширюючи її на процес опрацювання шляхом дебатів та інших обговорень – не передбачає участі громадян в ухваленні рішень»¹. Наприкінці 1960-х виникла теорія учасницької або партисипативної демократії, яка, на думку певної частини вчених, могла б запропонувати механізми для досягнення цілей демократії шляхом запровадження прямої участі громадян у прийнятті управлінських рішень. В сучасних умовах така пряма демократія не існує у вигляді цілісної політичної системи, але присутня в окремих формах у системі органів представницької демократії.

У сучасному демократичному відкритому суспільстві власне глибинною основою законодавчого процесу мають бути права і свободи громадян, їх громадянська позиція і широка громадська думка, їх всебічна участь через свої громадські об'єднання, як інститути громадянського суспільства, у виробленні правових норм, що врегульовують ті чи інші суспільні відносини у державі. Налагодження взаємовідносин органів державної влади з громадянськими інститутами та громадськістю є першоосновою пошуку та напрацювання законодавчих механізмів впливу задля забезпечення суспільної злагоди та сталого розвитку держави.

Урядами та політичними колами країн Ради Європи вже давно опанувало усвідомлення важливості вкладу громадських організацій у досягнення цілей і принципів Статуту ООН та Статуту Ради Європи, їх впливу на розвиток і здійснення демократії і прав людини, зокрема за рахунок сприяння просвіті суспільства, їх внеску в культурне життя та соціальний добробут, участі в громадському житті, забезпеченні прозорості та підзвітності державної влади. На своєму засіданні Комітет Міністрів Ради Європи 10 жовтня 2007 року відзначав, що вплив неурядових громадських організацій відбувається шляхом найрізноманітніших форм діяльності, від слугування засобом комунікації між різними сегментами суспільства та державни-

¹ Колодій А.Ф. Визначення критеріїв та вимірювання демократичності врядування в Україні. URL: http://political-studies.com/?p=675#_edn25

ми органами і до сприяння внесенню змін до законодавства та державної політики, надання можливостей для особистої самореалізації, для захисту спільних інтересів. У зв'язку з цим Комітет Міністрів Ради Європи розробив і прийняв рекомендації № CM/Rec (2007) 14 державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій в Європі. Зміст цих рекомендацій включає мінімальні стандарти щодо загальних принципів, мети, цілей і завдань їх діяльності тощо. Відповідно до цих рекомендацій термін «неурядові організації» має означати добровільні самоврядні об'єднання або організації, створені для реалізації некомерційних завдань їх засновників або членів. До них не можуть належати політичні партії.

Особливо цікавим і заслуговуючим на пильну увагу в плані досліджуваної нами теми є рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державним органам держав-членів наступного змісту: «Керуватися у розробці національного законодавства, державній політиці та практиці мінімальними стандартами, встановленими цією Рекомендацією»: «Урядові і квазі-урядові органи всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь неурядових організацій без дискримінації в обговореннях та консультаціях щодо завдань і рішень у сфері державної політики. Така участь повинна забезпечувати свободу вираження різноманітних думок осіб щодо функціонування суспільства. Сприяння такій участі і співпраці повинно включати належне розкриття публічної інформації або доступ до публічної інформації». «Консультації з неурядовими організаціями мають бути обов'язковими у рамках підготовки проектів законодавчих актів будь-якого рівня, які впливають на статус неурядових організацій, їх фінансування або сфери діяльності»¹. В цьому зв'язку звертають на себе особливу увагу два ключові слова цього розділу, а саме: «без дискримінації».

Місія Європейського парламенту під головуванням його Президента у 2002–2004 роках Пета Кокса за наслідками сво-

¹ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM / Rec (2007) 14, прийнята 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів. URL: <http://www.niss.gov.ua/monitor/juni08/11.htm>

єї роботи у Верховній Раді України у 2015 році відзначала, що для забезпечення відкритого парламенту необхідно створення структурованого плану дій, спрямованого на дотримання засад відкритості Верховної Ради України, прозорості її роботи та залучення активних громадян до законодавчого процесу. Також наголошувалось що Україна не має окремого законодавства, яке б сприяло підвищенню рівня безпосередньої участі громадян у законодавчому процесі. Зверталася увага, що незважаючи на величезний обсяг законодавчої роботи більша її частина є безрезультативною. Парламент, комітети і апарат переобтяжені великою кількістю законопроектів, законодавчим «спамом». Низький коефіцієнт результативності внесених народними депутатами законопроектів. Комітети парламенту не відіграють визначальної ролі в опрацюванні законодавства. Постійно ставиться під сумнів чинність схваленого законодавства¹.

Об'єктивною причиною такого стану речей, відміченого європейськими парламентарями у своїх висновках, послугувало те, що у вітчизняній правовій літературі як на теоретичному рівні, так і на рівні аналізу практичного досвіду належним чином не вивчаються проблеми такої важливої складової парламентської діяльності як творча співпраця та професійна взаємодія парламентських комітетів та об'єднань громадян у справі вдосконалення законодавчого процесу в Україні. Як наголошує А. І. Погорелова у висновках своєї монографії: «Системний аналіз взаємозв'язку відкритості роботи парламенту й ефективності його законотворчої роботи окреслює напрямки пошуку форм та шляхів забезпечення діалогізації парламентської комунікації, активізації громадянського суспільства, його співпраці з владою, розкриває значення інституційно-правових і організаційно-правових передумов для дійсного відчуття парламентом і суспільством одним одним, їхньої

¹ Висновки місії Європейського Парламенту під головуванням його Президента у 2002–2004 роках Пета Кокса. URL: <https://hromadske.ua/posts/reforma-plan-koksa-shcho-rekomenduie-deputatam-kolyshnii-holovav-evroparlamentu>

взаємної відповідальності за зміцнення демократії в країні»¹. Законотворчий процес, будучи сучасним відображенням реального життя, і сам повинен змінюватись, вдосконалюватись, звільняти від застарілих бюрократичних, формальних стереотипів та підходів до правотворення. Зазначене вище свідчить про назрілу необхідність проведення парламентської реформи . спрямованої на відновлення довіри до парламенту, перетворення його на реальний орган представництва народних інтересів, а не олігархічних груп, інтереси яких лобіюють політичні партії. Парламент як інструмент реалізації цих інтересів повинен постійно вдосконалюватись в напрямку взаємодії і взаємозв'язку з широкою громадськістю. У зв'язку з цим вбачаємо за потрібне надати право участі у виборчому процесі громадським організаціям.

З метою унеможливлення такого явища як «законодавчий спам» необхідно повернути існуюче раніше право законодавчої ініціативи парламентським комітетам та комісіям, а також обмеження права законодавчої ініціативи кожного депутата шляхом надання такого права депутатським групам у парламенті. Для поліпшення якості законопроектної роботи надати право комітетам на доопрацювання законопроектів, а також об'єднувати ідентичні за змістом, тематично пов'язані між собою законопроекти та вносити на правах законодавчої ініціативи консолідований законопроект на розгляд Верховної Ради України від комітету.

На наш погляд, вирішення проблеми відкритості роботи українського парламенту значною мірою залежить від активізації роботи саме комітетів, підвищення їхнього статусу. Комітетам належить на власний розсуд і вирішення ініціювати та забезпечувати вільний доступ громадськості до їх розгляду, проводити громадську експертизу законопроектів, їх моніторинг, комітетські слухання, без обмеження у часі. Необхідно посилити роль комітетів Верховної Ради України як основних суб'єктів законотворчого процесу шляхом створення при них

¹ Погорелова А.І. Розвиток культури парламентаризму в Україні. Київ : Парламентське видавництво. 2012. С. 216.

громадських рад, каталогів споріднених за їхнім профілем об'єднань громадян, груп наукових консультантів та експертів, запровадження публічних консультацій з усіма зацікавленими суб'єктами при розгляді внесених законопроектів.

З цією метою доцільно запровадити практику підготовки комітетами планів-концепцій своєї діяльності на найближчу сесію, узгоджених з громадськими радами комітетів. Такі плани-концепції мають містити бачення відповідним профільним комітетом ключових напрямів розвитку законодавства у відповідній сфері та заходів, що плануються протягом наступної сесії Верховної Ради України. Ці плани повинні оприлюднюватись у режимі інформаційно-комунікаційних технологій та презентуватись на пленарному засіданні Верховної Ради України. Маючи доступ до згаданих планів-концепцій роботи комітетів, громадські організації зможуть завчасно надавати незалежні експертні оцінки законопроектів до парламентських комітетів.

Пропонується внести зміни в Регламент Верховної Ради України, перенести процедуру першого читання щодо детального обговорення законопроектів, виявлення недоліків та внесення коректив до їх тексту, підготовки одночасно як позитивного так і негативного висновків щодо можливих впливів на сферу регульованих ними відносин та фінансово-економічних обґрунтувань у профільні комітети Верховної Ради України.

З цією метою доцільно внести зміни в Закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», надавши право комітетам Верховної Ради України ще на етапі розгляду законопроектів у відповідному профільному комітеті відхиляти їх на підставі фахових висновків наукової громадськості, а також відповідних громадських об'єднань та організацій, громадської думки в регіонах, без внесення їх протягом шести місяців на розгляд Верховної Ради України. Зняти строкові обмеження для розгляду у парламентських комітетах внесених народними депутатами України і зареєстрованих законопроектів. Змінити формальний підхід до реєстрації законопроектів у Верховній Раді України, які вно-

сяться народними депутатами України, здійснювати цю процедуру лише після висновку профільного комітету щодо оцінки доцільності розгляду законопроекту у сесійній залі. У зв'язку із значними базовими та фаховими можливостями, що забезпечують якісну підготовку законопроектів, необхідно залишити нині діючу регламентну процедуру реєстрації та розгляду лише щодо законопроектів, внесених Урядом та Президентом України.

Оціночний критерій індексу врахування громадської думки в залежності від кількості проведених у комітетах слухань, виглядає, на нашу думку, до певної міри сумнівно. Якщо такі публічні слухання комітет підготує належним чином, відповідно до міжнародних стандартів і здійснить хоча б раз на рік чи навіть у скликання, чи не буде від того більшої користі для загальної справи? Вбачається більш дієвим проводити їх взявши за основу досвід Конгресу США, розслідування негативних і позитивних факторів конкретного суспільного явища в комплексі, системно, планомірно, у відкритому і триваючому режимі, з широким залученням експертів, громадських активістів, представників відповідних урядових адміністрацій, з висвітленням у засобах масової інформації, маючи головною метою досягнення позитивного суспільного резонансу та громадянського компромісу. Це значно посилить авторитет і дієвість парламенту та його органів. У разі виникнення необхідності прийняття після таких публічних процедур законодавчих актів значно підвищиться їх якість та ефективність, залишиться слід і сприйняття у правосвідомості громадян.

КОПЧАК ВОЛОДИМИР,

*заступник директора Центру досліджень армії,
конверсії та роззброєння*

СОЛОВ'ЯН ВОЛОДИМИР,

*координатор програм Центру досліджень армії,
конверсії та роззброєння*

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У СФЕРІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ СИСТЕМИ МВС

Децентралізаційні процеси в Україні тривають в суворих умовах збройної агресії Росії. Це зумовлює ряд обмежень впровадження реформи децентралізації задля недопущення центробіжних процесів у державі в умовах війни. Відтак, ключова роль у посиленні безпекових аспектів децентралізації належить оновленим органам внутрішніх справ (ОВС), реформування яких було розпочато паралельно та в руслі реформи децентралізації. Докорінну реформу Міністерства внутрішніх справ (МВС) в Україні було розпочато одразу після Революції Гідності з приходом до влади нових про-європейських політичних сил. Перший рік реформ став часом експериментів та впровадження пілотних проектів на базі регіональних управлінь МВС. Цей процес характеризувався широким залученням до процесу реформ правозахисного експертного середовища та громадянського суспільства.

1. 22 жовтня 2014 р. Кабінет Міністрів України ухвалив Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія). Документ містить цілу низку принципових положень в рамках загальної реформи децентралізації. Зокрема передбачалося, що територіальні органи та підрозділи МВС матимуть право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету з повною відповідальністю за прийняті рішення

перед місцевою громадою та керівництвом МВС. Базовими цілями реформування ОВС відповідно до Стратегії стали підвищення самостійності територіальних органів та підрозділів МВС, а також підвищення ролі місцевих органів влади в їхній діяльності.

У той же час ряд першочергових заходів з реформування системи МВС, зокрема, у контексті децентралізації не були виконані через низку взаємопов'язаних чинників, а саме:

- неврегульованість питання законодавчого розподілу прав і відповідальності між муніципальною та національною міліцією (поліцією);

- незавершеність процесу формування територіальних громад під час реалізації реформи децентралізації, зокрема, неповнота законодавчого закріплення повноважень новостворених територіальних громад;

- невизначеність функцій та повноважень майбутніх правоохоронних органів на національному та особливо на місцевому рівні під час реформи децентралізації.

Подолання вказаних викликів можливо здійснювати в такий спосіб:

- створення механізмів залучення територіальних громад до виконання завдань органами системи МВС;

- посилення взаємодії органів системи МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади (впровадження моделі «*community policing*» – «взаємодія поліції та громади»);

- розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції та патрульної поліції як першої ланки співпраці з населенням;

- підвищення спроможностей сил цивільного захисту щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків, у тому числі в особливий період;

- підвищення рівня обізнаності і розвиток навичок населення, пов'язаних з належним реагуванням у надзвичайних ситуаціях і забезпеченням особистої безпеки.

2. Роль оновленої Національної поліції в реформі децентралізації полягає, передусім, у посиленні сектору безпеки на

рівні новостворених органів місцевого самоврядування (ОМС). Йдеться про створення Центрив безпеки громадян в громадах та імплементацію концепції муніципальної варти як органу місцевої влади для забезпечення громадського порядку, посилення системи територіальної оборони.

Отож, варто зазначити, що невирішеність на законодавчому рівні питання муніципальної варти, відсутність єдиного бачення серед керівництва МВС і Парламенту щодо формату забезпечення правопорядку на рівні ОМС (системи співпраці, координації та контролю) тягне за собою ряд вагомих викликів для держави. Виникає ризик політизації процесу залучення громадян (громадських організацій та ініціатив) до забезпечення правопорядку, а також дискредитації реформи Національної поліції та загалом системи МВС.

3. 28 січня 2018 року у центрі Києва відбулася демонстративна акція руху «Національні дружини», яка викликала занепокоєння в українському суспільстві і за кордоном. Відсутність адекватної подальшої реакції з боку МВС на таку та подібні події може нести такі ризики для держави:

- підрив довіри населення до реформ органів внутрішніх справ (передусім, Національної поліції);
- створення на рівні окремих об'єднаних територіальних громад (ОТГ) конкуренції між громадськими об'єднаннями та Національною поліцією в площині забезпечення правопорядку і довіри громадян в рамках реформи децентралізації;
- поява під час децентралізації на регіональному та місцевому рівнях під виглядом громадських організацій з охорони правопорядку незаконних формувань в інтересах політичних проектів чи окремих бізнес-угруповань, або «фейкових» громадських організацій для отримання коштів з державного та місцевого бюджетів;

Тому впровадження реформи децентралізації в умовах гібридної зовнішньої агресії вимагає жорсткого контролю з боку держави над правоохоронними функціями та координації діяльності суб'єктів, залучених у цей процес. У сфері забезпечення безпеки громадян ключова роль має залишатися за державою.

4. У відповідності до «Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій» вся система цивільного захисту переходить у підпорядкування громад. Таким чином, формування системи цивільного захисту на рівні ОТГ має стати базисом для створення Центрів безпеки громадян. Центри безпеки громадян – це принципово нова якість послуги, яку надає Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС), на рівні новостворених ОТГ. У кожному такому Центрі буде розміщено пожежне депо, кабінет дільничного офіцера поліції, за необхідності – фельдшерсько-акушерський пункт (ФАП). Саме такий підхід для реалізації у громадах був запропонований ДСНС головам ОДА. Опрацьовані навіть орієнтовні фінансові розрахунки: вартість базового Центру безпеки складе 2,3 млн. гривень, а оптимального – 3 млн. гривень.

Висновки та рекомендації. Таким чином, реформування системи МВС в умовах децентралізації є ключовим напрямком адаптації сектору безпеки держави до функціонування та розвитку в умовах «гібридних» впливів з боку агресора.

Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння пропонує зосередитися на таких напрямках удосконалення системи залучення громадян до забезпечення правопорядку:

- робити ставку на децентралізацію планування поточної діяльності, прийняття рішень і розподіл ресурсів на місцевому рівні для функціонування Національної поліції та муніципальної варти (як варіанту місцевої поліції);

- поступово створювати та впроваджувати підрозділи місцевої поліції із практичним опрацюванням різноманітних (альтернативних) моделей, виходячи з особливостей кожного конкретного регіону держави;

- опрацювати алгоритми надання рекомендацій з боку центрального апарату МВС для планування поточної діяльності територіальних підрозділів Національної поліції та місцевих об'єднань охорони громадського порядку з урахуванням особливостей та потреб ОТГ;

- за результатами найбільш ефективних практик роботи муніципальної варти (інших моделей об'єднань громадян з

охорони громадського порядку на місцевому рівні) окреслити конкретні функції для передачі під юрисдикцію місцевих органів правопорядку, що створюватимуться за рішенням місцевих органів самоврядування та фінансуватимуться за їхній рахунок;

- для керівних органів ОТГ відпрацювати уніфіковані алгоритми та механізми забезпечення кадрової, ресурсної, інфраструктурної підтримки місцевих органів правопорядку, а також координації їхньої діяльності з підрозділами Національної поліції в загальному процесі підвищення ролі місцевих органів влади в діяльності підрозділів МВС.

КУЯН ІРИНА,
завідувач сектору експертних робіт
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор

БЕЗПЕКОВИЙ ВИМІР РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Будь-які реформи у сфері місцевого самоврядування мають безпековий вимір. Безпековий для держави, для її суверенітету, необхідності забезпечення єдності і цілісності території держави, безпековий з огляду на потребу демократичної організації суспільства, безпековий з точки зору необхідності забезпечення прав людини.

Всі ці аспекти безпекового виміру реформи у сфері місцевого самоврядування обумовлюються самою правовою природою місцевого самоврядування, яке є: способом організації публічної влади і формою її децентралізації державної влади; інтегруючою ланкою між населенням і державними структурами; формою демократизації суспільства; інструментом регіональної політики держави, і врешті одним з прав людини.

В Україні відбувається масштабна реформа місцевого самоврядування.

Думаю, ні в кого немає сумнів, у що реформи у цій сфері є дуже необхідні. Вже більше чверті століття поспіль Україна намагається забезпечити ефективність місцевого самоврядування, його повсюдність та спроможність. До цього нас зобов'язують, окремі власних потреб, ще і міжнародні зобов'язання у зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування.

Як відомо в Україні не один раз ініціювалися реформи у цій сфері, розроблялися концепції і стратегії, започатковувалися експерименти із запровадження певних моделей місцевого самоврядування на окремих територіях, як наприклад, згід-

но Закону України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське», зміни до Конституції України, що стосуються місцевого самоврядування.

З різних причин, допоки не сталося реалізувати й ініціативи Президента України П. Порошенка щодо внесення змін до Конституції України. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а, як відомо, спрямований на вирішення низки проблем адміністративно-територіального устрою України, територіальної організації публічної влади та безпосередньо місцевого самоврядування. Законопроект № 2217а отримав загалом позитивні висновки Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) та висновок Конституційного Суду України щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України, 31 серпня 2015 р. був попередньо схвалений Верховною Радою України.

Невизначеність реалізації цього засадничого етапу реформи, що передбачався у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в державі (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р., № 333-р.¹) спричинила певні деформації у запровадженні реформ.

Незавершеність реалізації першого етапу реформи, що пов'язувався із внесенням змін до Конституції України та формуванням законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення, зумовила відкладення її повного впровадження та, разом з тим, не зупинила розвитку місцевого самоврядування в Україні, що на даний час відбувається з урахуванням окремих положень означеної Концепції.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінет Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>

Очевидно, що питання реформи з децентралізації державної влади, сприяння дієвому й ефективному місцевому самоврядуванню надто складне, воно не може вирішуватись фрагментарно, Адже мова йде про реалізацію публічної влади.

Воно є комплексним і включає такі питання: обсяг прав, владних повноважень місцевого самоврядування (власне, що включають питання місцевого значення); співвідношення місцевого самоврядування і виконавчої влади; зміст і форми державного контролю за функціонуванням місцевого самоврядування; статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування; форми демократії, які мають свою специфіку на місцевому рівні.

І найголовніше, місцеве самоврядування по своїй природі має територіальні аспекти, воно пов'язане з адміністративно-територіальним устроєм.

Не можна реформувати один аспект, одну сферу, без впливу та зв'язку з іншою. Це означає, що реформа місцевого самоврядування повинна мати комплексний характер, бути системною, відбуватися на правових демократичних засадах, бути достатньо обґрунтованою, і, що дуже важливо, бути сприйнятою суспільством – легітимною.

На сьогодні в суспільстві не має згоди щодо всіх перелічених аспектів місцевого самоврядування. Свідченням цього є зупинка конституційної реформи щодо децентралізації державної влади, складний законотворчий процес із законом про службу в органах місцевого самоврядування, різноманітні, часто суперечливі законодавчі ініціативи щодо різних аспектів місцевого самоврядування.

Ну і сам процес реформи, яка сьогодні відбувається шляхом добровільного об'єднання територіальних громад.

Очевидно, щоб територіальні громади були спроможні, немає інших альтернатив як їх об'єднання, укрупнення. Більшість сучасних демократичних держави змушені бути запроваджувати відповідні реформи і в них відбувалося об'єднання, укрупнення базових ланок територіальної організації влади.

Як відомо, у 2015 році Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», дав старт реформі місце-

вого самоврядування, й разом з тим, концептуально не опрацьованій реформі адміністративно-територіального устрою. При цьому реформа відбувається у відриві від Конституції України, базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори» та за відсутності, власне, закону про адміністративно-територіальний устрій.

Варто звернути увагу, що згідно із визначенням у ст. 140 Конституції України та ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В той час як Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Ще один важливий аспект реформи, який применшує її легітимність та створює підстави для зворотних процесів – його добровільність.

Формування спроможних територіальних громад здійснюється шляхом: розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією проекту перспективного плану; схвалення проекту перспективного плану Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою; затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів; добровільного об'єднання територіальних громад. Як результат, ініціативи знизу і плани зверху можуть і не співпадати, а тоді ймовірні судові позови та скасування ініціатив. Так, у травні цього року Верховний суд прийняв рішення про незаконність приєднання смт Коцюбинського до міста Ірпінь через незабезпечення селищним головою Коцюбинського громадських обговорень про надання згоди на добровільне об'єднан-

ня територіальних громад¹. І такі випадки вже непоодинокі в Україні². Тому вкрай важливо активізувати роз'яснювальну роботу, популяризувати позитивний досвід об'єднання територіальних громад. Разом з тим, влада має дослухатися і до проблем, що виникають на місцях внаслідок запровадження реформ й відповідно на них реагувати. Адже постійний зворотній зв'язок держави і суспільства є запорукою сталого розвитку.

У зв'язку із запровадженням повсюдного об'єднання територіальних громад виникла ще й проблема змін адміністративно-територіального устрою. Інтенсивний процес об'єднання територіальних громад, що стартував у 2015 році, зумовив численні випадки поглинання районних рівнів і перетворення їх на базові внаслідок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. За офіційними даними існують і випадки приєднання територіальних громад до міст обласного рівня³. Внаслідок таких процесів відбувається фактична зміна адміністративно-територіального устрою, що однак не тягне його удосконалення, натомість спричиняє невизначеність і дублювання повноважень між різними рівнями публічної влади. Такі укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня спричиняють трансформації адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні на зумовлюють необхідність оптимізації системи органів влади на місцевому рівні. Подібні реформаційні процеси мають відбуватися на основі удосконалення законодавчої бази. Тому край важливо прийняти Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України» та оновити редакцію Закону України «Про місцеве

¹ Верховний Суд: рішення про приєднання Коцюбинського до Ірпеня незаконне. URL: <http://kotsubynske.com.ua/2018/05/22/verhovnyj-sud-rishennya-pro-pryjednannya-kotsyubynskoho-do-irpenya-nezakonne>

² Інформацію про це див.: URL: <http://kotsubynske.com.ua/2016/09/17/sud-vorzel-part3>; <http://kotsubynske.com.ua/2018/01/25/irpin-proty-vyboriv-dohostomelskoji-oth>

³ Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/302/10.08.2018.pdf>

самоврядування», що передбачається і Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні.

У доповіді Генерального секретаря Ради Європи Турб'єр-на Ягланда 2017 р., присвяченій демократії, правам людини і верховенству права, наголошувалося, що демократична безпека потребує добре функціонуючих демократичних інститутів, які поважають міжнародні принципи і стандарти¹. Поза сумнівом це стосується децентралізації та місцевого самоврядування. Адже збалансований розподіл повноважень на всіх рівнях публічної влади є основою будь-якої демократичної держави. Такий розподіл є суттєвим компонентом системи стримувань і противаг, він сприяє залученню все більшої кількості громадян до участі у суспільному житті².

Загалом, проблема демократизму у місцевому самоврядуванні на перший погляд здається штучною, адже очевидно, що демократизм і місцеве самоврядування – категорії взаємопов'язані. Демократичною вважається держава, у якій функціонує народовладдя, проявом якого є і місцеве самоврядування.

З іншого боку, та невизначеність і суперечливість правового регулювання форм безпосередньої демократії на місцевому рівні створює низку проблем для реалізації народовладдя на місцевому рівні, для реалізації місцевого самоврядування у прямому значенні, для реалізації громадянами права участі у справах місцевого органу, як це передбачено у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про недоліки правового регулювання інститутів громадських слухань, громадських обговорень, громадських ініціатив. Особливо небезпечною, на нашу думку, є правова невизначеність із Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» й загалом законодавчі прогалини інституту референдуму. Цим держава наражається на небезпеку проведення незаконних місцевих референдумів.

¹ Положение в области демократии, прав человека и верховенства права. Доклад Генерального секретаря Совета Европы, 127-я сессия Комитета Министров. Никосия, 19 мая 2017 года. URL: <https://rm.coe.int/rapport-sg-2017-version-russe/168072b950>

² Там само.

Як прояв народовладдя на місцевому рівні, місцеве самоврядування потребує належного правового регулювання форм демократії. Наочно це засвідчують колізії в рамках не тільки інституту добровільного об'єднання територіальних громад, але й інституту співробітництва територіальних громад.

Недостатньо чітко визначений зміст форм партисипативної демократії у базовому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та законах України «Про добровільне об'єднання», «Про співробітництво територіальних громад» і відсутність чітких механізмів їх реалізації, а також неврегульованість інституту місцевого референдуму обмежують роль самих територіальних громад у відповідних процедурах.

Низка проблем існує і у зв'язку з запровадженням, так званих, секторальних реформ. Взяти хоча б сферу освіти. Якщо порівняти повноваження органів місцевого самоврядування, визначені у новому Законі України «Про освіту» і відповідні повноваження базового Закону «Про місцеве самоврядування», можна пересвідчитися у розбіжностях і окремих суперечностях. Тому дуже важливо забезпечити, щоб всі напрями реформи місцевого самоврядування мали належні та взаємоузгоджені законодавчі засади.

Безальтернативність європейських прагнень України висуває відповідні методологічні орієнтири розвитку муніципального законодавства в Україні.

У такій ролі, перш за все, постають конституційні принципи верховенства права і народного суверенітету, а також гарантованості місцевого самоврядування. Виходячи з вказаних принципів, місцеве самоврядування, як елемент політичної системи суспільства, невід'ємний елемент конституційного ладу та об'єкт законодавчого врегулювання, має бути і бути спроможним у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ в інтересах місцевого населення та під власну відповідальність; сприяти забезпеченню прав і свобод людини і громадянина на місцях, утверджувати демократію на місцевому рівні. Тож проблема законодавчого забезпечення місцевого самоврядування в

Україні є постійно актуальною з огляду на значення цього інституту для України як демократичної і правової держави.

З розглянутих проблем децентралізації, безпекового виміру місцевого самоврядування можна зробити такий загальний висновок: продовження реформ з децентралізації в державі є вкрай важливим. Разом з тим, слід усвідомити, що експерименти з реформами, що суперечать Конституції України і законам України створюють проблеми для легітимації публічної влади та наражають суспільство на небезпеку соціальних конфліктів і нестабільності. Тому необхідне належне обґрунтування і прорахунки подальших реформ з децентралізації, узгодження різних їх напрямів між собою, оновлення стратегій і планів реформ та забезпечення належної законодавчої основи.

ЛЕЩЕНКО ОЛЕКСАНДР,
заступник директора
Департаменту організації заходів цивільного захисту
Державної служби України з надзвичайних ситуацій,
аспірант Національного інституту
стратегічних досліджень

ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка реалізується у державі відповідно до європейського вектору розвитку, є одним із основних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Згідно з вимогами законодавства в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, а найбільш важливі для людей повноваження передаються на найближчий до них рівень влади – територіальних громад. Це створює умови для розвитку нашої країни як держави «сервісного» типу, здатної забезпечити сучасне, гармонічне та комфортне життя громадян.

Важливою складовою цієї реформи є забезпечення безпеки громадян. Якісні умови життєдіяльності людини прямо залежать від умов безпеки в навколишньому середовищі. Тому одним із основних завдань цього реформування є побудова ефективної системи цивільного захисту на базовому рівні місцевого самоврядування, здатної забезпечити безпеку кожної людини, а також захистити населення і територію громади від різних надзвичайних ситуацій, небезпечних подій та пожеж.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

(далі – Концепція)¹. Згідно Концепції гасіння пожеж планується віднести до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи).

Враховуючи щодо заходи, передбачені Концепцією, безумовно суттєво впливають на діяльність державної системи цивільного захисту ДСНС України напрацьовано та реалізуються ряд заходів щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, які є суб'єктами забезпечення цивільного захисту держави. Стратегія реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 61-р від 25 січня 2017 р.², передбачає заходи з розвитку та забезпечення пожежогасіння і реагування на надзвичайні ситуації (події) на місцевому рівні. Як правило, надання адміністративних та соціальних послуг, розміщення різних служб, пожежних частин та рятувальних підрозділів, здійснюється у районному центрі (містах обласного значення). Тому основна мета полягає у тому, щоб такі послуги, при необхідності, надавалися у кожному центрі громади шляхом створення відповідних органів управління та сил цивільного захисту (місцевих пожежних частин, комунальних та добровільних рятувальних формувань) та їх належного забезпечення.

Для відпрацювання інноваційних підходів до вирішення зазначених проблем ДСНС України спільно з обласними державними адміністраціями протягом 2016–2017 років реалізовано пілотні проекти щодо удосконалення системи цивільного захисту на місцевому рівні у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях³. Під час

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-2014-p>

² Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/61-2017>

³ Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Наказ ДСНС України від 02.03.2017 р. № 132. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/59064>

реалізації зазначених пілотних проектів, у тому числі, відпрацьовано механізми правового урегулювання вирішення пріоритетних питань розвитку системи цивільного захисту на базовому рівні місцевого самоврядування. При цьому основними проблемами, які потребують правового врегулювання, є: удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, попередження та гасіння пожеж; законодавче унормування питань розвитку комунальних та добровільних пожежно-рятувальних формувань; вирішення питань фінансового та матеріального забезпечення їх діяльності та інше.

Першочергової уваги потребує питання удосконалення розподілу повноважень між суб'єктами організації цивільного захисту (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування). Так, статтею 19 Кодексу цивільного захисту України¹ визначено повноваження у сфері цивільного захисту місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Але норми цієї статті не розподіляють ці повноваження органів місцевого самоврядування на власні (самоврядні) та делеговані, що ускладнює механізм їх реалізації.

У той же час норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»², який є базовим для діяльності органів місцевого самоврядування, містять ряд повноважень органів місцевого самоврядування (як власних так і делегованих), що відносяться до питань цивільного захисту, але вони визначені як функції у різних сферах діяльності (статті 31, 33, 34, 36, 38), інколи дублюються між собою та не у повному обсязі відповідають нормам Кодексу цивільного захисту України. Проведений аналіз свідчить, що існує розбалансованість норм стосовно переліку та розподілу повноважень у сфері цивільного захисту, гасіння пожеж та створення пожежно-рятувальних формувань органів місцевого самоврядування, визначених Ко-

¹ Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

дексом цивільного захисту України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З метою правового врегулювання цієї проблеми ДСНС України розроблено, погоджено та внесено на розгляд Кабінету Міністрів України законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій». Цей законопроект схвалено Урядом та внесено на розгляд Верховної ради України (реєстраційний № 8333 від 02.05.2018 р.)¹. Законопроектом передбачається внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким унормовується покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій. Зокрема, надається право місцевим радам приймати рішення з питань забезпечення гасіння пожеж, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також створювати відповідно до законодавства пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення місцевої пожежної охорони (далі – МПО), у населених пунктах, де немає державних пожежно-рятувальних підрозділів, а також пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони (далі – ДПО). До повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад також віднесено управління цими пожежно-рятувальними підрозділами; здійснення контролю за їх готовністю до дій за призначенням; здійснення заходів щодо їх утримання, а також забезпечення реалізації передбачених законодавством вимог щодо пожежної та техногенної безпеки на відповідних територіях та суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління.

¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій». URL: http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63955

Також, за ініціативи народного депутата України Барни О.С. у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України (щодо удосконалення повноважень територіальних громад, утворених внаслідок добровільного об'єднання, у сфері цивільного захисту)» (реєстраційний № 7224 від 20.10.2017 р.)¹. Законопроект передбачає внесення змін до Кодексу цивільного захисту України щодо створення координаційних органів, сил цивільного захисту та ланок територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в територіальних громадах, утворених внаслідок добровільного об'єднання, а також унормування питань планування та організації реагування на надзвичайні ситуації на рівні територіальних громад.

Удосконалення правового регулювання також потребували механізми фінансового та матеріального забезпечення органів місцевого самоврядування щодо реалізації повноважень у сфері цивільного захисту. Відповідно до законодавства фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень у сфері цивільного захисту, здійснюється за рахунок коштів місцевого та державного бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел. Для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад (у тому числі у сфері цивільного захисту) державою можуть передаватись органам місцевого самоврядування кошти у вигляді дотацій та субвенцій.

Використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних терито-

¹ Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу цивільного захисту України (щодо удосконалення повноважень територіальних громад, утворених внаслідок добровільного об'єднання, у сфері цивільного захисту)». URL: http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6276

ріальних громад»¹. За ініціативи ДСНС України у зазначеному порядку передбачено, що ця субвенція може спрямовуватися на створення систем оповіщення населення; закупівлю пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення; будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня безпеки та цивільного захисту громади.

Крім цього, ДСНС України має певні можливості щодо оснащення пожежною технікою існуючих формувань МПО, які створено об'єднаними територіальними громадами, шляхом передачі у комунальну власність цих громад пожежних автомобілів, а також будівель колишніх пожежних депо. Реалізація цієї процедури потребує внесення змін до законодавства. Тому, з метою надання допомоги органам місцевого самоврядування за ініціативи ДСНС України у Верховній Раді України зареєстровано наступні законопроекти: «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо передачі пожежно-рятувальних автомобілів» (реєстраційний № 1479 від 16.12.2014 р.)²; «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо передачі майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) та іншого майна Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (реєстраційний № 4943 від 12.07.2016 р.)³. Зазначені

¹ Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 200. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/200-2016>

² Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо передачі пожежно-рятувальних автомобілів». URL: http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52957

³ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» щодо передачі майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) та іншого майна Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту». URL: http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59636

законопроекти мають за мету створення законодавчих умов для передачі з державної у комунальну власність органів місцевого самоврядування відповідних будівель, майна та техніки. Ці проекти включено Верховною Радою України до переліку першочергових законопроектів, прийняття яких необхідне для подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад.

В умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також обмеженості фінансування заходів щодо утримання та розвитку державних пожежно-рятувальних формувань Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, забезпечити своєчасність та належний рівень надання населенню громади послуг щодо гасіння пожеж, проведення першочергових аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт можливо шляхом розвитку в державі формувань ДПО. Створення таких формувань є загальноєвропейською практикою. Світовий досвід свідчить, що у країнах Європи добровільними пожежними формуваннями ліквідується 30–40 % пожеж на початковій стадії, а в Україні – лише 3,5–4 %¹.

Аналіз законодавства, що регламентує функціонування формувань ДПО країн Європейського Союзу², свідчить, що їх успішна діяльність можлива лише за умови достатньої правової бази, яка передбачає матеріальне стимулювання членів

¹ Чухно М.Я., Міллер О.В. Добровільна служба порятунку органів місцевого самоврядування в процесі державотворення в Україні, Управлінські, правові та економічні аспекти забезпечення безпеки життєдіяльності населення і територій. *Збірник тез міжвузівської науково-практичної конференції*. Львів : ЛДУБЖД, 2013.

² Чухно М.Я., Міллер О.В. Добровільна служба порятунку органів місцевого самоврядування в процесі державотворення в Україні, Управлінські, правові та економічні аспекти забезпечення безпеки життєдіяльності населення і територій. *Збірник тез міжвузівської науково-практичної конференції*. Львів : ЛДУБЖД, 2013; Беседа о Добровольной пожарной охране. URL: <http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php=7670>; Добровольная пожарная охрана Германии: история ДПО Германии. URL: <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>; Киченина В.С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции. *Технологии техносферной безопасности*. 2013. Вып. № 1 (47). URL: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>

ДПО (повної або часткової оплати праці за період залучення до пожежогасіння, збереження заробітної плати за місцем основної роботи, інше), наявність соціальних пільг і гарантій добровільним пожежним та штатним працівникам підрозділів ДПО (обов'язкове особисте страхування, додаткові відпустки, пільгові пенсії, тощо), а також організації навчання (особливо практичного) добровільних пожежних діям по гасінню та попередженню пожеж, проведенню аварійно-рятувальних робіт та інших невідкладних робіт. Крім цього, практично в усіх країнах Європейського Союзу широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак і суспільної подяки.

Разом з тим, аналіз законодавчих та підзаконних актів вітчизняного законодавства, які регламентують питання створення та розвитку в державі добровільних протипожежних (аварійно-рятувальних) формувань¹, свідчить про їх розбалансованість та недосконалість, що значно ускладнює ефективне впровадження в державі інституту пожежного волонтерства. Також необхідно відмітити, що норми вітчизняного законодавства (зокрема Кодекс цивільного захисту України) не містять прогресивних норм законодавства Європейського Союзу, інших країн світу стосовно матеріального стимулювання працівників ДПО, надання їм відповідних соціальних пільг та гарантій.

Врегулювання зазначених проблем передбачено проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту»², який розроблено за ініціативи ДСНС

¹ Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>; Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>; Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-п>

² Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту», [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Elektronni-konsultaciyi-z-gromadskistyuu.html>.

Україні та на цей час проходить передбачену законодавством процедуру погодження. Зокрема, цей законопроект передбачає внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України, інших Законів України стосовно удосконалення механізму створення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів МПО та ДПО, а також запровадження правових механізмів для стимулювання громадян щодо участі у діяльності цих формувань із врахуванням позитивного досвіду європейських країн у сфері реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків. Також цей законопроект передбачає внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині уточнення повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері цивільного захисту.

Висновки. Ефективне реформування місцевого самоврядування, передача від держави цим органам влади низки функцій (у тому числі щодо попередження та забезпечення гасіння пожеж), потребує суттєвого удосконалення вітчизняного законодавства, що регламентує розподіл повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту, питання створення та розвитку формувань МПО та ДПО. В умовах сучасної економічної ситуації у державі та враховуючи євроінтеграційні прагнення України вкрай необхідно врегулювати на законодавчому рівні процес створення цих пожежних та рятувальних формувань, налагодження фінансово-економічних механізмів забезпечення їх діяльності, стимулювання громадян щодо участі у діяльності цих формувань із врахуванням досвіду країн Європейського Союзу.

МАЗУР ТАМАРА,
заступник Міністра культури України,
кандидат юридичних наук

РОЛЬ МІНІСТЕРСТВА КУЛЬТУРИ У ВИРОБЛЕННІ ПРАВОВИХ ОСНОВ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Культурна спадщина України надзвичайно багата, налічуючи близько 130 000 об'єктів археології, історії, монументального мистецтва, архітектури та містобудування, ландшафту, науки і техніки. Водночас така кількість і видова різноманітність об'єктів потребує цілого комплексу заходів для її охорони та збереження. А враховуючи той факт, що будь-яка діяльність базується на правовому забезпеченні, питання вироблення правових основ охорони культурної спадщини належить до пріоритетних напрямків діяльності Міністерства культури України.

Згідно з Положенням про Міністерство культури України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 року № 495¹, Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті.

До основних завдань Мінкультури, серед іншого, віднесено: забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщи-

¹ Про затвердження Положення про Міністерство культури України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 495. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-p>

ни, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей; відновлення та збереження національної пам'яті. А відповідно до покладених на нього завдань міністерство: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; здійснює нормативно-правове регулювання у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей тощо. Крім того, Міністерство культури України розробляє і здійснює заходи щодо створення умов для відродження та розвитку культури української нації, культурної самобутності корінного народу і національних меншин, всіх видів мистецтв, мистецького аматорства, осередків традиційної культури, народних художніх промислів та нематеріальної культурної спадщини.

Законотворча і нормопроектувальна робота Мінкульту істотно активізувалася упродовж останніх років¹. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2016 р. № 119-р було схвалено Довгострокову стратегію розвитку української культури – стратегію реформ², одним із пріоритетів якої визначено активізацію зусиль у сфері збереження і відтворення культурної (матеріальної і нематеріальної) та природної спадщини, як це зазначено в програмах довгострокового розвитку Європи та ООН. Серед іншого, Стратегія передбачає розроблення проекту та прийняття Державної програми підтримки нематеріальної культурної спадщини, а також передачу частини державних повноважень на місцевий рівень

¹ Мазур Т.В., Мищак І.М. Основні напрями нормопроектувальної діяльності Міністерства культури України у сфері охорони культурної спадщини. *Вісник Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв* : наук. журнал. К. : Міленіум, 2018. № 2. С. 62–66.

² Довгострокова стратегія розвитку української культури – стратегія реформ : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.02.2016 р. № 119-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/119-2016-%D1%80>

та посилення відповідальності місцевих органів влади у сфері охорони культурної спадщини, зокрема в частині охоронних зон та заповідних територій, архітектурних комплексів, пам'яток культури місцевого, регіонального, національного та світового значення.

На виконання положень Стратегії та тих завдань, які нині стоять перед Міністерством культури України, розроблено ряд проектів нормативно-правових актів, спрямованих на комплексне та послідовне реформування сфери охорони культурної спадщини. Серед таких проектів, які нині винесені на громадське обговорення, передусім слід відзначити Концепцію державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини¹, яка вже пройшла кілька обговорень та зазнала змін і доповнень, у тому числі з урахуванням пропозицій членів Науково-методичної ради з питань охорони культурної спадщини Міністерства культури України. Метою Концепції визначено створення ефективної системи захисту культурної спадщини в державі, виявлення, використання її економічного, культурно-просвітницького, туристичного та іншого потенціалу й забезпечення провадження комплексної, послідовної та скоординованої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань із її реалізації. При цьому державна політика у сфері збереження нерухокої культурної спадщини має бути нерозривно пов'язана з національною культурною політикою та політикою сталого розвитку населених пунктів держави. Ідеться, передусім, про: удосконалення правових, інституційних та фінансових інструментів щодо впровадження дієвої системи охорони культурної спадщини; консолідацію зусиль щодо створення умов для виявлення, охорони, збереження та популяризації об'єктів культурної спадщини; інтеграцію питань охорони і збереження об'єктів культурної спадщини до загальних програм культурного та соціально-економічного розвитку держави; гармоніза-

¹ Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162

цію національного законодавства з міжнародним, дотримання цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, з питань охорони культурної спадщини тощо.

Реалізація Концепції передбачає два основні етапи. На першому етапі (2018 – 2020 роки) передбачається:

- створення сприятливих умов для виявлення і використання економічного, культурно-просвітницького, туристичного та іншого потенціалу об'єктів культурної спадщини;
- розроблення та прийняття змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» й інших законів України;
- удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення реалізації державної політики реформування сфери охорони культурної спадщини;
- розроблення та затвердження регіональних програм у сфері охорони культурної спадщини;
- запровадження інформаційної системи обліку культурної спадщини;
- інвентаризація об'єктів культурної спадщини.

Другий етап (2020 – 2025 роки) включатиме:

- розроблення та затвердження Державної програми охорони культурної спадщини на 2020 – 2025 роки;
- створення дієвої системи охорони культурної спадщини;
- формування сприятливого інвестиційного клімату з метою поліпшення охорони культурної спадщини.

За умови успішної реалізації положень Концепції очікується створення: якісної нової, дієвої системи охорони і збереження культурної спадщини; механізмів для виявлення, розширення та використання культурно-просвітницького, туристичного, економічного та іншого потенціалу об'єктів культурної спадщини; умов для поліпшення збереження історичної пам'яті. Крім того, Міністерство культури розраховує на посилення співпраці з громадськістю й активізацію участі громадських інституцій у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини.

МИЩАК ІВАН,

*завідувач науково-організаційного відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор історичних наук,
старший науковий співробітник*

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

Конституційна реформа в Україні передбачає внесення змін до Основного Закону в частині децентралізації влади й передачу певних повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування. Відповідні повноваження стосуються багатьох сфер суспільного життя, зокрема культури, та безпосередньо охорони культурної спадщини. Однак, як свідчить аналіз пам'яткоохоронної діяльності, ряд проблем сфери непідвладні нинішнім державним органам з огляду на недосконалість чинної нормативно-правової бази, відсутність ефективних механізмів охорони пам'яток та незначні санкції або і повну відсутність відповідальності за пошкодження та руйнування пам'яток культурної спадщини. Ці проблеми можуть ще більше ускладнитися після передачі повноважень щодо охорони культурної спадщини органам місцевого самоврядування.

Із метою уникнення означених проблем та мінімізації ризиків необхідно вже найближчим часом вирішити ряд ключових питань, передусім нормативно-правового забезпечення охорони культурної спадщини. Зокрема, нині в Україні відсутня чітка координація діяльності органів, що працюють у сфері охорони культурної спадщини, а також перелік заходів, які необхідно здійснити для покращення охорони культурної спадщини найближчим часом. Вирішення зазначеної проблеми можливе за умови ухвалення Державної програми охорони культурної спадщини.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. скасовано необхідність підготовки і погодження в Мінкульті історико-містобудівного обґрунтування у складі проектної документації. Надалі проектна документація на нове будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт у межах історичних ареалів населених місць розробляється з урахуванням історико-архітектурного опорного плану (ІАОП), який погоджується та затверджується у складі містобудівної документації згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Однак ІАОП не затверджені для більшості історичних ареалів населених місць. При цьому ІАОП розробляються відповідно до ДБН «Склад та зміст історико-архітектурного опорного плану населеного пункту», схваленого Мінрегіоном України у 2012 р. Цей ДБН, як і інші ДБН та ДСТУ, не є досконалыми, вони потребують чіткого узгодження, у тому числі й термінологічного, із Законом «Про охорону культурної спадщини» та іншими законодавчими актами, а головне – істотного доповнення, зокрема в частині вимог і обмежень до потенційних забудовників.

У процесі децентралізації нагальним є питання належної кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, які опікуватимуться питаннями охорони культурної спадщини. Безумовно, вони потребуватимуть чітких інструкцій і необхідної методичної підтримки, які на сьогодні належним чином не розроблені. Так, для прикладу, досі відсутні Порядок визначення меж зон охорони пам'яток, методика визначення території пам'яток. Перегляду потребує й Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України в частині уточнення критеріїв віднесення об'єктів до культурної спадщини.

При цьому наявні акти органів місцевого самоврядування часто є застарілими й суперечать чинному законодавству. Для прикладу, навіть у столиці досі чинним є рішення Виконкому Київської міської Ради від 16.07.1979 р. № 920 «Про уточнення меж історико-культурних заповідників і зон охорони

пам'яток історії та культури в м. Києві» зі змінами, внесеними розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 17.05.2002 р. № 979, яке не відповідає нормам Закону України «Про охорону культурної спадщини». Схожа ситуація в багатьох великих містах, не кажучи вже про невеликі міста й селища.

Означені проблеми вже неодноразово озвучувалися автором, у тому числі й під час виступу на парламентських слуханнях «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» (18 квітня 2018 р.). Зі схожими ініціативами виступали й інші фахівці, які працюють у сфері охорони культурної спадщини. Як наслідок, до Проекту Постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» було включено ряд важливих положень, спрямованих на удосконалення законодавства та державної політики щодо охорони культурної спадщини, у тому числі в контексті децентралізації влади. Так, Верховній Раді України було рекомендовано ухвалити зміни до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо посилення відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини. Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України – передбачити віднесення коштів, отриманих у вигляді грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону культурної спадщини внаслідок господарської та іншої діяльності, у вигляді фінансових санкцій за порушення законодавства про охорону культурної спадщини, до спеціальних фондів державного та місцевих бюджетів з їх цільовим призначенням на заходи збереження пам'яток; забезпечити гармонізацію законодавства з питань охорони культурної спадщини та містобудівного законодавства; опрацювати питання пільгового оподаткування у сфері охорони культурної спадщини та можливості пільгового кредитування із державного та місцевих бюджетів на проведення реставраційних робіт на об'єктах культурної спадщини, а також системи стимулювання добросовісних власників пам'яток.

Окремі доручення стосувалися Кабінету Міністрів України. Так, серед іншого, Уряду рекомендовано:

- затвердити Концепцію реформування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, якою зокрема передбачити децентралізацію управління у цій сфері, залишивши координаційні та контрольні функції за центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини;
- забезпечити внесення змін до рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606, доповнивши їх структурним підрозділом з питань охорони культурної спадщини.

Чіткі рекомендації були запропоновані й органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування:

- впровадити моніторинг стану охорони об'єктів культурної спадщини, а також виконання власниками пам'яток культурної спадщини охоронних договорів;
- провести повну інвентаризацію об'єктів культурної спадщини, що перебувають на державному обліку;
- скласти список унікальних пам'яток, що знаходяться під загрозою знищення та потребують невідкладних ремонтно-реставраційних робіт;
- забезпечити проведення охоронних заходів щодо пам'яток та їх територій у разі виникнення загрози їх пошкодження або руйнування внаслідок дії природних факторів чи проведення будь-яких робіт.

У свою чергу, органам місцевого самоврядування історичних населених місць України запропоновано вжити вичерпних заходів щодо забезпечення розробки й затвердження до 1 січня 2019 року історико-архітектурних опорних планів та коригування містобудівної документації на їх основі.

Безумовно, рекомендації парламентських слухань заслуговують на увагу передусім тим, що в них акумульовані варіанти вирішення нагальних проблем галузі охорони культурної спадщини, напрацьовані фахівцями упродовж багатьох років. Однак загальною проблемою на сьогодні є відсутність моніторингу виконання законів та ефективних механізмів контролю парламенту за їх виконанням, а також виконанням рішень парламентських і комітетських слухань. Особливо загрозливою ця проблема постає в процесі децентралізації влади, що може ще більше ослабити виконавчу дисципліну органів влади і місцевого самоврядування на місцях. Тому питання посилення парламентського контролю набуває нової ваги в процесі децентралізації влади.

У цілому, підводячи підсумки, слід зауважити, що українське пам'яткоохоронне законодавство хоча й повільно, проте поступово наближається до міжнародних стандартів у відповідній сфері та гармонізується з ним, а також із законодавством ЄС. Разом із тим державна політика у сфері охорони культурної спадщини потребує удосконалення в частині координації діяльності усіх державних органів, органів місцевого самоврядування та громадськості, що працюють у пам'яткоохоронній сфері. Крім того, необхідно забезпечити чітку взаємодію відповідних органів і практиків з науковцями й експертами, які мають конкретні пропозиції щодо удосконалення пам'яткоохоронної діяльності та можуть надати істотну допомогу в процесі розроблення проектів нормативно-правових актів, інструкцій і методичних рекомендацій. Лише спільними зусиллями влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих фахівців можна забезпечити покращення ситуації щодо охорони культурної спадщини й удосконалення процесів охорони пам'яток у відповідності до міжнародних стандартів та кращої зарубіжної практики.

НИКОЛАЄНКО НАТАЛІЯ,
*головний консультант відділу проблем розвитку
національного законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

**ТЕНДЕНЦІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ
ДЕЛІБЕРАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ:
ВІД ФІЛОСОФСЬКОГО ОСМИСЛЕННЯ ДО
ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ**

Сьогодні, коли українське суспільство вкрай потребує впровадження ефективних механізмів попередження та узгодження соціальних антагонізмів, подолання наявних кризових ситуацій в політичній, економічній та соціальній сферах, пошук дієвих шляхів еволюційної модернізації державно-правової сфери шляхом налагодження інституціолізованих форм результативного діалогу різних верств суспільства між собою та з державою є вкрай актуальним питанням для вітчизняної наукової спільноти та політикуму.

Останніми роками у вітчизняній правовій літературі досить жваво обговорюється тематика альтернативних моделей розвитку громадянського суспільства, розробляються теоретичні проекти удосконалення форм участі громадськості в управлінні державними справами та прийнятті державних рішень, ведеться пошук можливих правових механізмів забезпечення ефективності такої участі, у тому числі, шляхом розширення форм прямої (безпосередньої) демократії та переходу до так званої «деліберативної демократії».

Як зазначає вітчизняна дослідниця І. І. Бартагарієва, серед парадигм розвитку громадянського суспільства найменш дослідженою є деліберативна модель. Понад те, суспільні події останнього часу доводять, що вона є вельми своєчасною для

нашого суперечливого соціуму, адже сприяє адаптації суспільства до комплексних комунікативних викликів. За її словами, деліберативна парадигма усвідомлює політичну публічність як резонатор, який сприяє виявленню проблем у комунікативному ракурсі та спонукає до усунення соціальних патологій, що пов'язані з посткомуністичними трансформаціями. Вона формує в межах громадянського суспільства спільне усвідомлення необхідності постійної зміни соціального ладу на раціональних та правових засадах, які б сприяли взаємному збагаченню суспільства та його постійному оновленню¹.

У цьому контексті виникає, на нашу думку, цілком логічне питання: «що являє собою концепція деліберативної моделі демократії та яким чином вона поєднується з розширенням форм прямої демократії в Україні?».

Термін «деліберація» походить від латинського «*deliberatio*» (англійський відповідник – «*deliberation*»), що означає «старанне зважування», «обговорення», «обдумування», «обмірковування». Як пише, А. Колодій, лише в сукупності ці синоніми достатньо повно відображають змістовне наповнення терміна. Відтак, термін «деліберація» дуже місткий, а властиві йому нюанси не піддаються однозначному перекладу українською мовою, хоча в політологічній літературі вживається й український переклад: «дорадчий процес», «дорадча демократія»².

У науковому середовищі початок дискусії про сутність деліберативної моделі розвитку громадянського суспільства поклав вихід у 1971 році праці американського філософа, основоположника ліберально-державницької концепції внутрішнього і міжнародного права, яка значною мірою лежить в основі сучасної політики США Джона Роулза «Теорія справедливості».

¹ Бартагарієва І.І. Деліберативна парадигма громадянського суспільства та раціональність правового дискурсу. *Гілея: науковий вісник*. 2013. № 72. С. 482–486. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2013_72_93

² Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування. *Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали науково-практичної конференції / ЛРІДУ НАДУ при Президентові України, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.*

Як зазначає українська дослідниця С. Мамчак, у межах цієї праці автор намагається на новому теоретичному рівні переосмислити теорію суспільного договору, наголошуючи на тому, що добре впорядкований соціальний устрій повинен не лише бути здатним забезпечити блага для кожного, а й відповідати загальним принципам справедливості, які базуються на засадах раціонального прийняття та егалітаризму, а отже, мають універсальне значення¹.

Теза Джона Роулза про універсальний статус моральних принципів стала іскрою, що розпалила багаторічний непримиримий спір між лібералами та комунітаристами. Не вдаючись у подробиці філософських міркувань науковців, зазначимо, що в якості альтернативи обом протилежним позиціям можна розглядати філософію «деліберативної демократії» або «деліберативної політики», запропоновану Юргеном Габермасом, німецьким філософом і соціологом, представником нової генерації «франкфуртської школи».

У моделі, створеній у вченні Ю. Габермаса, громадянське суспільство осмислюється як всезагальний консенсус, що виникає в межах раціонального дискурсу, в якому кожен з учасників, обстоюючи власні інтереси, враховує необхідність їх узгодження з деяким загальним нормативним зразком. Невід'ємним складником цього процесу, на думку вченого, є зростання публічної рефлексії, яка, лімітуючи існуючі форми панування та інституційні обмеження, звільняє потенціал комунікативної дії – символічно опосередкованої інтеракції, орієнтованої на взаєморозуміння. Саме вона забезпечує «усунення тих відношень примусу, які непомітно вбудовані в структури комунікації» і подолання систематичних комунікативних порушень².

¹ Мамчак С. Концепція деліберативної демократії Ю. Габермаса у контексті полеміки між лібералами та комунітаристами. *Вісник Львівського університету. Серія : Філософські науки*. 2013. Вип. 16. С. 98–105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_philos_2013_16_12

² Хмара М.В. Філософсько-правові аспекти комунікативної теорії Ю. Габермаса в контексті актуальних проблем розвитку українського громадянського суспільства. URL: <http://lclaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-6-2014/item/145-filosofsko-pravovi-aspekty-komunikatyvnoi-teorii-yu-habermasa-v-konteksti-aktualnykh-problem-rozvytku-ukrainskoho-hromadianskoho-suspilstva-khmara-m-v>

За цієї парадигми, як зазначає І. І. Бартагарієва, правова процедура та комунікативні передумови формування громадської думки та волевиявлення функціонують як важливі канали для дискурсивної раціоналізації рішень уряду та інших органів управління¹.

Однак, у цьому контексті важливо розуміти, що, за переконанням Ю. Габермаса, «народ, від якого і має виходити державно-організована влада, не є суб'єктом, що наділений волею та свідомістю. Він проявляє себе тільки через плюральність дій, втім, людська спільнота в принципі не наділена ані здатністю приймати рішення, ані здатністю до дій». Тому, на думку вченого, не існує визначеної громадянської волі, яка репрезентує позицію суспільного інтересу, відмінного від інтересів приватних «соціальних атомів», а відтак не можна суспільну волю сприймати як механічну суму різноспрямованих інтенцій індивідів. Вельми важливо розуміти, що ця суміш суперечливих думок, поглядів та ідей (амальгама) не може бути суспільною думкою та дієвим інструментом громадянського суспільства. Габермас упевнений, що суспільна думка, як і громадянське суспільство, формується в процесі вільної аргументованої дискусії, в процесі формування дискурсу, який створюють громадяни, відпрацьовуючи правові норми спільного життя. Деліберативний дискурс, що націлений на досягнення раціонально обумовленого консенсусу, передбачає правове забезпечення рівності усіх учасників дискусії: кожен має право виносити питання на обговорення, пропонувати рішення, висувати аргументи за та проти, кожна особа має рівний з іншими голос у полеміці².

На більш пізніх етапах своєї творчості, опираючись на ідеї аналітичної філософії, герменевтики, психоаналізу та со-

¹ Бартагарієва І.І. Деліберативна парадигма громадянського суспільства та раціональність правового дискурсу. *Гілея: науковий вісник*. 2013. № 72. С. 482–486. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2013_72_93

² Хабермас Юрген. Вовлечение другого: Очерки политической теории / [Перевод с немецкого Ю.С. Медведева под редакцией Д.В. Скляднева]. СПб.: Наука, 2001. 419 с. URL: https://royallib.com/read/habermas_yurgen/vovlechenie_drugogo_ocherki_politicheskoy_teorii.html#0

ціології, Габермас розробляє завершену модель комунікативної раціональності, одним із центральних понять якої постає «громадськість» («*Offentlichkeit*») – соціальний квазі-суб'єкт, орієнтований на раціональне обговорення проблем соціально-політичного та правового буття. У свою чергу, юридичне оформлення «громадськості» вчений пов'язує із становленням демократичної держави й відокремленої від неї сфери громадянського суспільства¹.

Беручи за основу філософські міркування Ю. Габермаса та перекладаючи їх на юридичний ґрунт, стає зрозумілим, що суспільна думка суспільства або, точніше, громадськості як його активної складової, це не просто механічне поєднання суб'єктивно сформованих думок окремих індивідів, а інтерсуб'єктивне утворення, що народжується в процесі діалогу або комунікативної взаємодії індивідів. Саме тому, як слушно підкреслює Ю. Габермас, «так звані опитування громадської думки можуть претендувати на репрезентацію думок громадянського суспільства тільки в тому випадку, якщо цим опитуванням передувало тривале публічне обговорення»².

Деліберативну модель часто розглядають як варіант, близький до учасницької демократії, адже вона передбачає широку участь громадян у політичному процесі, сприяє підвищенню рівня їхньої політичної обізнаності та відповідальності. Її мета – підвищення компетентності громадян та наділення їх дорадчими функціями – при одночасному наголосі на складності процедури ухвалення демократичних рішень та ролі в ньому експертів і професійних управлінців³.

Відштовхуючись від філософського осмислення деліберативної демократії Ю. Габермаса, відмітимо, що ідеї дорадчої

¹ Гетьман Є.А., Мерник А.М. Сучасні теоретико-правові концепції громадянського суспільства. *Юрист України*. 2011. № 3 (16). С. 5–9.

² Хабермас Юрген. Политические работы / [сост. А.В. Денежкина; пер. с нем. Б.М. Скурагова]. М. : Праксис, 2005. С. 95.

³ Колодій А. Процес деліберації як складова демократичного врядування. *Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : Матеріали науково-практичної конференції / ЛРІДУ НАДУ при Президентів України*, 4 квітня 2008 р. Львів, 2008. С. 106–110.

демократії, знаходження та налагодження ефективного діалогу між владою та суспільством та розширення форм участі громадськості у політичному та законодавчому процесах є одвічними актуальними правовими проблемами української дійсності, які визначені рядом міжнародно-правових документів та частково вже знайшли своє відображення у чинному законодавстві України.

Одним із ключових міжнародних документів, у якому визнається значення участі громадськості у веденні державних справ, є Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифікований ще 19 жовтня 1973 року Указом Президії Верховної Ради Української РСР, де у пункті а) статті 25 наголошується на праві кожного громадянина «брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників». Ведення державних справ – це широка концепція, що охоплює всі аспекти державного управління, а також вироблення та імплементацію політики на всіх рівнях, в тому числі місцевому, регіональному, національному та міжнародному. Як йдеться в Загальному коментарі № 25, модальності участі громадян, які включають публічні дебати та діалог, повинні бути закріплені в конституції та інших законах відповідної держави¹.

Право громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, брати участь у веденні державних справ, визнано на конституційному рівні. Конституція України у частині другій статті 5 визначає, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», а частиною першою статті 38 громадянам надано право брати участь в управлінні державними справами. У статті 69 Конституції України визначено, що «народне волевияв-

¹ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 25: стаття 25, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, ухвалений 12 липня 1996 року, п. 5 та 8. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en.

лення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії»¹.

Наведені конституційні положення розвинені у виборчому законодавстві України, ряді законів України: «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про звернення громадян» та багатьох інших.

Поширений донедавна у вітчизняній правовій літературі підхід, відповідно до якого беззаперечна перевага серед форм прямої демократії надавалась виборам і референдуму та визначення їх науковцями як пріоритетних, найбільш суттєвих, головних, типових форм прямої демократії², поступово втрачає свою актуальність.

І хоча, як свого часу зазначав відомий український учений-конституціоналіст В. Ф. Погоріло більшість форм безпосередньої демократії не мають рис, притаманних виборам і референдумам, як-то: відповідний конституційно-визначений статус та законодавчо встановлений порядок реалізації³, останніми роками науковою спільнотою обґрунтовується важливість для забезпечення реальності прав народу на владу таких нетипових форм безпосередньої демократії, як загальні збори населення, народна законодавча ініціатива, відкликання обра-

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

² Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави : [монографія]. Х. : ФІНН, 2009. 216 с.; Чудаков М.Ф. Непосредственная демократия: проблемы развития. *Право и демократия*. Вып. 1. Минск : Белорус. гос. ун-т, 1988. С. 17–32; Погоріло В.Ф. Конституційно-правові основи безпосередньої демократії в Україні. *Антологія української юридичної думки : в 10 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. К. : Видавничий Дім «Юридична Книга», 2005. 944 с.; Ставнійчук М.І. Теоретичні проблеми становлення прямого народовладдя в Україні. *Правова держава : щорічник наукових праць*. 1998. Вип. 9. С. 78–85.*

³ Погоріло В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії. *Право України*. 2001. № 8. С. 31.

ного народного представника, народне вето, народний розпуск, народні обговорення, електронна демократія тощо.

Український дослідник М. Михайлов, наприклад, акцентує увагу на необмеженості форм прямого народовладдя. За його словами, їх утворення й розвиток, як правило, випереджає їх нормативно-правове закріплення з огляду на стрімкий розвиток суспільно-політичного життя та зростаючі вимоги народу на доступ до безпосереднього здійснення належної йому влади¹.

Погоджуючись у цілому з такою думкою науковця, разом із тим слід зазначити, що права регламентація розвитку сучасних форм участі громадян в управлінні державними справами та прийнятті державних рішень останніми роками стала одним із пріоритетних завдань вітчизняних законотворців, яка перебуває під їх пильною увагою.

Так, в Україні створюються правові передумови для розвитку електронної демократії (е-демократії). 2 липня 2015 року прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», стаття 5 якого визначає таку форму письмового звернення як електронне звернення, що може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку. До того ж положення Закону доповнені статтею 23-1, якою запроваджено особливу форму електронного звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування – електронну петицію².

Правові основи забезпечення розвитку різноманітних інструментів електронної демократії як один із пріоритетних напрямків державної політики визначено й у ряді інших нормативно-правових актів: розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного су-

¹ Михайлов М. Класифікація типових і нетипових форм безпосередньої демократії. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 127–131. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/27.pdf>

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

спільства» від 15 травня 2013 року № 386-р¹, Концепції розвитку електронного урядування в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року № 649-р.²), Указі Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», яким затверджено «Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки»³, плані дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014 – 2015 роках (розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 1176-р⁴).

Реальне ж втілення наведених правових положень полягає у тому, що наразі в Україні працюють веб-сайти Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Вищого Господарського Суду України, Єдиний веб-портал Кабінету Міністрів України, на якому представлено веб-сайти центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій. До того ж, задля покращення ефективності налагодження діалогу з громадянами та їх організаціями Кабінетом Міністрів України створено веб-сайт «Уряд і громадянськість» на єдиному веб-порталі органів виконавчої влади України. З цього веб-сайту є посилання на інтерактивну інформаційно-аналітичну систему Кабінету Міністрів України «Громадянське суспільство і влада», яка має сприяти розвитку інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з органами державної влади в он-лайн режимі.

¹ Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05 2013 р. № 386-р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013- %D1 %80](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80)

² Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/649-2017- %D1 %80](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80)

³ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>

⁴ Про затвердження плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014-2015 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 1176-р. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014- %D1 %80](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1176-2014-%D1%80)

Звичайно, зроблені вітчизняними законотворцями кроки на шляху запровадження в Україні інструментів деліберативної демократії є лише початком цього процесу, оскільки створення системного правового підґрунтя для ефективної участі громадськості у вирішенні державних справ потребує серйозних роздумів як в частині їх чіткого правового визначення, так і в частині наявності правових механізмів забезпечення їх дієвості. Тому законотворчий процес у цій сфері не припиняється, а поява нових законодавчих ініціатив лише підтверджує актуальність цього питання.

У цьому контексті, на нашу думку, цікаво було б провести аналіз однієї з останніх законодавчих ініціатив у цій сфері, зареєстрованих у Верховній Раді восьмого скликання, а саме: проекту Закону України «Про публічні консультації» № 7453 від 27 грудня 2017 року¹, який наразі перебуває у профільному Комітеті на доопрацюванні.

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є визначення порядку проведення публічних консультацій під час підготовки та прийняття проектів актів суб'єктами владних повноважень з метою залучення до підготовки проекту рішення заінтересованих осіб для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки проектів рішень, обов'язкових для державних органів і органів місцевого самоврядування, а суть законодавчої ініціативи полягає у прийнятті базового Закону України «Про публічні консультації» та внесенні у зв'язку із цим відповідних змін та доповнень до чинної редакції законів України: «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про доступ до публічної інформації», «Про запобігання корупції»².

¹ Про публічні консультації: проект Закону України № 7453 від 27.12.2017 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

² Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про публічні консультації» № 7453 від 27.12.2017 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

Детальний аналіз законопроекту надав змогу констатувати, що, на жаль, його сутність зводиться до деталізації стандартів проведення державними органами та органами місцевого самоврядування публічних консультацій, які є одним із інструментів розвитку громадянського суспільства в Україні, не змінюючи їх сутності, а саме, тих правовідносин, які виникають у зв'язку з реалізацією цієї форми прямої демократії. Тому очевидним є те, що тотожність предмету правового регулювання запропонованого законопроекту та чинних нормативно-правових актів, якими вже врегульовано це питання, не є підставою для прийняття нового за суттю закону. Адже, вдосконалення процедурних питань здійснення діалогу влади та суспільства не впливає на загальні правові засади та стандарти його реалізації. Тому, на наш погляд, доцільнішими були б законодавчі ініціативи відносно внесення відповідних змін та доповнень в чинні нормативно-правові акти, до предмету правового регулювання яких віднесено це питання.

Не менш суттєвим недоліком цього законопроекту, на нашу думку, є визначення у ньому термінів, які, по-перше, не відповідають принципу юридичної визначеності, а по-друге, не враховують сучасних тенденцій формування понятійно-категоріального апарату. Так, в абзаці другому частини першої статті 1 законопроекту, що розглядається, наведено визначення терміну «публічні консультації», який у цьому Законі означає «процес комунікації між суб'єктами владних повноважень та заінтересованими особами, який здійснюється у визначеному цим Законом порядку»¹.

На наш погляд, у даному визначенні більш доцільно замість словосполучення «заінтересовані особи» вживати термін «громадськість» та надати йому визначення. До речі, у нормативно-правових актах національного законодавства доволі часто використовується термін «громадськість», однак його визначення на законодавчому рівні відсутнє. Єдиним норматив-

¹ Про публічні консультації: проект Закону України № 7453 від 27.12.2017 р. / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

но-правовим актом, у якому таке визначення надано є Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля», де сказано, що «громадськість це – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою»¹.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що модель деліберативної демократії, запропонована та обґрунтована у працях німецького філософа Юргена Габермаса, не є новим поняттям для української правової традиції. Питання пошуку дієвих правових механізмів забезпечення комунікативного впливу громадськості на вирішення державних справ як джерела інтеграції суспільства та держави є одним з найактуальніших питань як вітчизняної правової науки, так і державної влади.

Законодавчі ініціативи з удосконалення вітчизняного законодавства у сфері розширення форм прямої демократії в Україні у світлі розбудови в Україні громадянського та інформаційного суспільства, тим паче такі, що направлені на впровадження правових інструментів, що передбачають обопільний процес знаходження консенсусу як результату діалогу громадськості та органів публічного управління, безумовно викликають лише схвальні відгуки. Разом із тим, їх підготовка повинна відбуватись з дотриманням принципів належного наукового забезпечення теоретичних засад законодавчого процесу, який би гарантував мінімізацію, а краще унеможливлення, помилок та прорахунків при впровадженні у правозастосовчу діяльність задекларованих законодавчих змін.

¹ Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 р. № 168. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>

ОСТАПЕНКО ВАСИЛЬ,
*аспірант Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ ВІРОСПОВІДАННЯ В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Реформування владних інститутів і децентралізація влади значною мірою впливають на всі сфери суспільного життя в Україні. Загалом процес децентралізації і надання широких повноважень органам місцевого самоврядування є позитивним явищем і цілком відповідає практиці провідних демократичних держав. Разом із тим неналежне правове забезпечення відповідних процесів може призводити до непорозумінь і перевищення службових повноважень окремими посадовими особами як органів державної влади на місцях, так і органів місцевого самоврядування. Такі дії можуть порушувати принцип верховенства права й права та свободи людини і громадянина. У пропонованій доповіді розглянемо подібні випадки у сфері свободи совісті і віросповідання в Україні.

Починаючи з кінця 80-х років минулого століття віруючі громадяни України почали масові громадянські акції, покликані скасувати радянську практику пропаганди атеїзму, ліквідації окремих національних церков (Української греко-католицької й Української автокефальної православної), переслідування віруючих, націоналізації культових споруд і майна релігійних громад. Масовість цих акцій і ослаблення радянського режиму призвели до зміни державної політики в цілому та профільного законодавства. Як наслідок, було легалізовано УГКЦ і УАПЦ, дозволено релігійні зібрання і заходи поза межами культових споруд тощо. Водночас головним тогочасним досягненням стало ухвалення 23 квітня 1991 року демократичного та прогресивного на той час Закону Української РСР «Про

свободу совісті та релігійні організації»¹, який зі змінами і доповненнями чинний і нині. Згідно із Законом кожному громадянину в Україні гарантується право на свободу совісті. Це право включає свободу мати, приймати і змінювати релігію або переконання за своїм вибором і свободу одноособово чи разом з іншими сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, відправляти релігійні культи, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Відповідні норми закріплені й на рівні Основного Закону держави. Так, ст. 35 Конституції України від 28 червня 1996 року гарантує, що «кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви»². При цьому жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Важливими у контексті відновлення прав релігійних громад стали норми ст. 17 Закону, згідно з якими релігійні організації мають право використовувати для своїх потреб будівлі і майно, що надаються їм на договірних засадах державними, громадськими організаціями або громадянами. При цьому культові будівлі і майно, які становлять державну власність, передаються організаціями, на балансі яких вони знаходяться, у безоплатне користування або повертаються у власність релігійних організацій безоплатно за рішеннями обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а в Республіці Крим – Уряду Республіки Крим. Водночас, як спра-

¹ Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 25. Ст. 283.

² Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

ведливо відзначив І. М. Мищак, така передача чи повернення були можливими лише там, де релігійні споруди або вже використовувалися релігійною громадою, або вони не були зайняті. Щодо інших споруд і майна, то на практиці реалізувати норми Закону виявилось досить складно¹. Як наслідок, на найвищому рівні органам влади України упродовж подальших років довелося неодноразово ухвалювати нормативно-правові акти, спрямовані на відновлення майнових прав релігійних громад в Україні.

Після вступу нашої держави до Ради Європи у 1995 році ця організація також досить гостро поставила питання дотримання прав і свобод віруючих громадян в Україні, зокрема щодо повернення культових споруд і майна, припинення практики подвійної реєстрації релігійних організацій, недопущення дискримінації за релігійною ознакою тощо. Однак ці проблеми досі залишаються невирішеними, про що неодноразово вказували як зарубіжні експерти і представники міжнародних організацій, так і вітчизняні правозахисники та представники релігійних громад.

Передача частини владних повноважень від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування у процесі децентралізації, як свідчить практика, на жаль, не усуває випадків втручання посадових осіб у справи релігійних громад або перевищення ними своїх службових повноважень, а також не спонукає їх до чіткого виконання законодавчих норм. Свідченням цього є численні порушення, зафіксовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини упродовж останніх років, що відображаються у щорічних доповідях. Зокрема, у 2017 році Уповноваженим з прав людини здійснювалося 105 проваджень, з яких 28 стосувалися міжконфесійних конфліктів православних християн, 20 – порушень права на свободу совісті та віросповідання Свідків Єгови з боку посадових осіб органів державної влади та місцевого самовряду-

¹ Мищак І. М. Нормативно-правове регулювання відновлення майнових прав релігійних громад в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 3. С. 47.

вання, 2 – забезпечення права на мирне зібрання релігійних організацій, 2 – порушень права на свободу совісті під час організації освітнього процесу, решта – розпалювання релігійної ворожнечі та інших питань¹.

На особливу увагу при цьому заслуговують зловживання з боку представників органів місцевого самоврядування, які найбільш тісно контактують з громадою та повинні забезпечувати захист їхніх прав і свобод. Для прикладу, у с. Старий Гвіздець Івано-Франківської області сільський голова ініціював загальні збори жителів, де поставив питання про зміну конфесійного підпорядкування існуючої у селі православної релігійної громади. У зв'язку з цим Уповноваженим з прав людини на адресу сільського голови було надіслано роз'яснення щодо необхідності дотримання принципу недискримінації у діяльності органів місцевого самоврядування та недопущення дій і висловлювань, які можуть свідчити про нетерпимість до представників релігійної громади певної конфесії. У свою чергу, Зведенівською сільською радою Шаргородського району Вінницької області 01.11.2017 року було прийнято рішення № 95 «Про звернення спілки Свідків Єгови щодо обмеження права на свободу віросповідання на території с. Зведенівка», відповідно до якого представникам релігійних організацій Свідків Єгови дозволяється «проводити спілкування з людьми на території сільської ради під контролем депутатів села та дільничного інспектора поліції»².

Уповноважений з прав людини також зазначає, що місцеві органи влади всупереч Рішенню Конституційного Суду України від 08.09.2016 року № 6-рп/2016 (у справі за конституційним поданням Уповноваженого з прав людини про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій), згідно з яким норми ча-

¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні. К., 2018. С. 540.

² Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні. К., 2018. С. 541-542.

стини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які встановлювали дозвільний порядок проведення мирних зібрань релігійними організаціями, було визнано неконституційними, продовжують наполягати саме на необхідності дозволу для проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій¹.

З огляду на численність подібних порушень з боку представників органів влади на місцях і посадових осіб місцевого самоврядування Уповноваженим було рекомендовано органам місцевого самоврядування: утриматися від прийняття рішень, які можуть порушувати принцип недискримінації та обмежувати право представників тієї чи іншої релігійної громади на свободу совісті, а також місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування: здійснювати просвітницьку діяльність, спрямовану на забезпечення мирного співіснування всіх релігійних організацій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Загалом проблем проблема захисту прав віруючих громадян і забезпечення прав людини на свободу совісті в Україні потребує подальшого законодавчого врегулювання, на що неодноразово звертають увагу вітчизняні й зарубіжні фахівці. Так, за словами І. М. Мищак, членство України в міжнародних організаціях та необхідність дотримання міжнародних стандартів у сфері захисту релігійних прав людини вимагають внесення ряду доповнень і змін до чинного законодавства України з метою якнайповнішого забезпечення права на свободу совісті та віросповідання. На необхідність таких змін неодноразово вказували ПАРЄ та інші міжнародні організації, називаючи конкретні порушення, які потребують усунення, у тому числі й на законодавчому рівні². При цьому слід звернути увагу на те,

¹ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в Україні. К., 2018. С. 544.

² Мищак І. М. Удосконалення конституційного законодавства України у сфері свободи совісті та віросповідання відповідно до міжнародно-правових норм та стандартів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 4. С. 40.

що розширення прав місцевого самоврядування й передача їм частини повноважень органів державної влади не усуває зазначених проблем.

Отже, реформа децентралізації влади й розширення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування не вирішує проблем забезпечення права на свободу совісті і віросповідання в Україні, а нерідко й навпаки, збільшує кількість подібних порушень з боку посадових осіб. З огляду на це необхідно вносити подальші зміни як до профільного законодавства з питань свободи совісті і віросповідання, так і законодавчих актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування і їхніх посадових осіб. При цьому українське законодавство має бути гармонізованим із міжнародними актами у сфері свободи совісті і віросповідання, як цього вимагають міжнародні зобов'язання нашої держави.

ПОЛТАВЕЦЬ СЕРГІЙ,
завідувач відділу обслуговування
інформаційними ресурсами Національної
юридичної бібліотеки НБУВ,
кандидат політичних наук,
старший науковий співробітник

ФОРМУВАННЯ РОСІЄЮ ГРУП ВПЛИВУ В УКРАЇНІ ЯК ФАКТОР ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ДО ІСТОРІЇ ПИТАННЯ

«Безпекова» складова національної політики актуалізувалася у дослідженнях вітчизняних вчених з часу анексії Росією Криму та російської агресії на українському Донбасі. У цьому контексті особливої ваги набуває вивчення механізмів та способів формування Росією на українських територіях лояльних до її політики «агентів впливу» серед представників різних соціальних груп в українському соціумі із середини XVII ст. Ми переконані, що з того часу механізми та способи дії, на жаль, не змінилися. Тогочасні «золото та соболі» лише трансформувалися в інші форми заохочення, як, власне, і тиск та шантаж як форма здійснення політики.

Москва тривалий час формувала на українських землях, зокрема й у церковному середовищі Гетьманщини, стійку групу прибічників. Так, наприклад, у травні 1659 р. (за старим стилем) до царя з чолобитною звернувся ігумен Полтавського Воздвиженського монастиря Самійло з проханням про дари на побудову та прикрашання монастиря, що був «пограбований І. Виговським та татарами». Для нас з тексту цієї чолобитної цікавими є дві згадки. По-перше, серед посланців у Москву: «Притащился богомолецъ твой къ тебѣ великому государю къ Москвѣ съ полковникомъ съ Маркомъ Мартиновымъ Пушкаренкомъ...»¹. Найвірогідніше тут йдеться про брата Кири-

¹ Акты, относящиеся къ истории Южной и Западной России, собранные и изданные археографической комиссією. – СанктПетербургъ: Въ типографіи П.А. Кулиша, 1863. Т. 4 1657 – 1659 / [Изданы подъ редакцією Н. Костомарова]. С. 206.

ка Пушкаря. По-друге, на звороті царської відповіді на згадану чолобитну ігумена полтавського монастиря, зафіксовано таке: «...Отданы (йдеться про гроші) переводчику Григорью Кольчитцкому. Отписка объ нихъ ись Путивля въ столпу Запорожскихъ посланцовъ гетмана Ивана Беспалого»¹. Ми не даремно звертаємо увагу на ці два прізвища, з нашої точки зору, це є додатковим підтвердженням того, що в цей час вже йшлося про щонайменше два центри влади на козацьких землях, які позиціонували себе як легітимні: гетьман І. Виговський і лояльна до нього старшина та «гетьман» І. Беспалий, якого Москва визнавала за гетьмана, щоправда лише у внутрішньому дипломатичному листуванні.

Борис Грінченко так описував події, що передували Конопській битві: «Ромадановський зібрав жменьку тих козаків, що позбігалися до московського табору, і звелів їм вибрати гетьмана. Вони вибрали Беспалого; повибирано наново й деяких полковників. Беспалий сів у Ромні і звав себе гетьманом. А Искра лютував на це, казав, що він гетьман, що йому ще в Москві сказано бути гетьманом. Він і собі набрав голоти та й ішов, щоб скинути Беспалого»². Попри те, що робота «Іван Виговський його життя й діла» має перш за все науково-популярний характер, Грінченко писав її, використовуючи досить широку джерельну базу. Не можна сказати, що ця розвідка є нейтральною, навпаки у ній досить часто цитується літопис С. Величка та чітко простежується симпатія автора до гетьмана І. Виговського, водночас його опонентам даються вкрай негативні характеристики. Тим не менш, дії антигетьманської опозиції оцінюються з точки зору їх позасистемного характеру, чітко окреслюються джерела виникнення опозиційних до І. Виговського настроїв, виписана роль московського уряду у процесі позбавлення І. Виговського гетьманської булави. Б. Грінченку вдалося описати соціальний склад тих частин антигетьман-

¹ Акты, относящиеся къ истории Южной и Западной Россіи, собранные и изданные археографической комиссіею. – СанктПетербургъ: Въ типографіи П.А. Кулиша, 1863. Т. 4 1657 – 1659 / [Изданы подъ редакціею Н. Костомарова]. С. 207.

² Грінченко Борис. Іван Виговський його життя й діла. Київ: Видавництво «Вік», 1909. С. 70.

ських груп, які стали рушійною силою повстання проти влади І. Виговського. У статейному списку царських можновладців: князя А. Трубецького, В. Шереметьєва, Г. Ромадановського, І. Лопухіна та Ф. Грибоєдова, датованому січнем – листопадом 1659 р. (за старим стилем) декілька раз згадується про Івана Безпалого: «...наказной гетманъ Иванъ Безпалой»; «...гетманъ же Иван Безпалой»¹. У цьому ж статейному списку зафіксований перебіг подій у миргородському полку. Так, за повідомленням З. Маслова, «И февраля же де въ 7 день, по прелестнымъ листамъ измѣнника Ивашка Выговского и по наговору Миргородцкого протопопа Филиппа, Степанъ Долгаль изъ Миргорода выѣхалъ къ измѣннику къ Ивашку Выговскому, и послѣ де того и Миргородцы измѣннику Ивашку Выговскому здались, а государевыхъ де ратныхъ людей измѣнникъ Ивашка Выговской ограбя, отпустилъ въ Лохвицу...»². Отже, бачимо, що гетьману Виговському вдалося переконати свого бунтівного супротивника С. Довгалья й миргородський полк перейшов на його бік. Водночас царський намісник А. Трубецькой 19 березня 1659 р. (за старим стилем) звертався до жителів Зінькова: «...Чтобъ великому государю служили они и противъ измѣнника Ивашка Выговского и Черкасъ и Татаръ стояли крѣпко, а на прелестные и ни на какіе ихъ прелести не прельщались»³. Як бачимо з точки зору московських вельмож, прихильники І. Виговського «черкаси» – це вороги, а жителі Зінькова, такі ж самі «черкаси», мають збройно протистояти своїм співвітчизникам, відстоюючи царські інтереси. Таким способом уряд царя Олексія Михайловича намагався сформувати групи прихильників серед різних соціальних верств населення на території Гетьманщини та, водночас, розширити коло суперечностей як всередині козацтва у своєрідному трикутнику: городове козацтво – низовці – старшина, так і між козацтвом та міщанами

¹ Акты, относящиеся къ истории Южной и Западной Россіи, собранные и изданные археографической комиссією. – СанктПетербургъ: Въ типографіи П. А. Кулиша, 1863. Т. 4 1657 – 1659 / [Изданы подъ редакцією Н. Костомарова]. С. 220, 221.

² Там само. С. 222.

³ Там само. С. 225–226.

й селянами. Схожими були дії й уряду Речі Посполитої, який створював умови для повернення новоствореної козацької еліти у політичну систему «держави двох народів», нобілітуючи та надаючи майно новим представникам шляхетства.

Виразною різницею між Москвою та Варшавою було те, з нашої точки зору, що польський уряд не міг розраховувати на підтримку селян, бо їм новопостала козацька держава давала чи не єдиний шанс змінити свій соціальний статус, ставши козаком. Отже, поле для політичного маневру у польського уряду було обмежене, бо останній не міг апелювати до єдності віри та «спільного коріння». Як показує сьогодення, подібні апеляції з боку Москви, возведені нею у статус концепції так званого «руського мира», на жаль, спрацьовують у черговий раз. Москва намагається переконати не тільки частину українського соціуму, але і весь оточуючий світ у тому, що її геополітичні інтереси, які й досі частково ґрунтуються на ідеологічних підвалинах культивованої раніше ідеї про так звану єдність «трьох братніх народів», мають підстави поширюватися на території, де проживає російськомовне населення.

Тогочасна московська дипломатія вдало використала ідеї, які набули популярності на українських територіях завдяки діяльності полемістів. Відомий український релігієзнавець В. Литвинов зауважує: «Окрім греко-римської античності, наші гуманісти охоче використовували свою «античність» – середньовічну історичну спадщину України-Руси. Для них історія та духовні традиції Київської Русі були тим, чим грецька і римська старовина була для західноєвропейських гуманістів»¹. Саме тому на такому підготовленому полемістами релігійному ґрунті Москва вдало спекулювала на православній єдності та використовувала існуючі стереотипи про близькість росіян та українців. Тільки цим ми можемо пояснити популярність серед козацької черні та селянства ідей про те, що московський цар їм ближче ніж власний гетьман та старшина, яку до того ж московські урядники паралельно «записували» у ляхи-зрад-

¹ Литвинов В. Д. Україна у пошуках своєї ідентичності: XVI ст. Історико-філософський нарис.. Київ: Наукова думка, 2008. С. 417.

ники. Звісно, сприяли цьому й зовнішні обставини, бо військові дії, які розпочалися 1648 року й майже безперервно тривали на українських землях до 1659 року, виробили у населення регіону (перш за все козацької черні та селян) зрозумілий для більшості спосіб сприйняття Речі Посполитої як ворога «апріорі», а про будь-які перемовини з нею не можна вести мову. Віддаючи належне багатьом талантам І. Виговського, В. Липинський відзначав: «Не перебільшимо стверджуючи, що після Хмельницького це був один із найвидатніших людей, якими тоді диспонувала Україна»¹. Але водночас мислитель зауважував: «Розбиття України на два завзято поборюючі себе політичні табори, керовані, що найгірше, агентами Москви і Польщі – це був найфатальніший наслідок політичних помилок Виговського, помилок очевидно мимовільних, за які він сам згодом мусів важко відпокутувати»². Хоча заради справедливості варто вкотре нагадати, що лише Б. Хмельницькому, зі слів того ж В. Липинського, вдавалося об'єднувати українську громаду, «...яка вся від верху до низу носила шаблі при боці, яку ділили глибокі різниці протилежних цивілізаційних впливів і яка кожної хвилини готова була кинутись до оружної боротьби сама поміж собою»³. Саме тому ми вважаємо занадто категоричними твердження відомого історика В. Степанкова про те, що гетьман І. Виговський, «вихований у душі шляхетської демократії, повністю ігнорував основні принципи соціально-політичного ідеалу козацтва і з вражаючою короткозорістю злегковажив його станові інтереси... Стрімкому наростанню соціальних суперечностей сприяло те, що гетьман не зважав на соціально-економічні здобутки селянства...»⁴. Не можна вима-

¹ Липинський В. Участь шляхти у великому українському повстанні під проводом Богдана Хмельницького. Твори, т. 2. Філядельфія, 1980. С. 215.

² Там само С. 217.

³ Липинський В. Україна на переломі 1657 – 1659; (Репринтне видання). К.: «Дніпро»; Українська Всесвітня Координаційна Рада, 1997. С. 147.

⁴ Степанков В. С. Гетьманство Івана Виговського: соціально-політична боротьба і проблема державного будівництва (серпень 1657 – вересень 1659 р.). *Середньовічна Україна. Збірник наукових праць*. Вип. 1. К.: Наукова думка, 1994. С. 104 – 105.

гати від тогочасного шляхтича повної солідарності з інтересами селянина, бо перш за все мова йде про станове суспільство, по-друге, як побачимо далі, українська старшина та гетьмани будучи навіть вихідцями з селянства та інших верств, теж особливо не переймалися як селянською долею, так і долею тих станів, вихідцями з яких вони були. З іншого боку, оцінювати дії тогочасних політиків, підходячи до них з сучасними теоріями про народовладдя і т. п., як мінімум не зовсім коректно. Бо за таких умов можна звинувачувати й О. Кромвеля чи діячів Нідерландської революції у нехтуванні прав селянства.

Цілеспрямоване формування московським урядом якомога ширшого кола своїх прибічників на території Гетьманщини не було б успішним за умови, якби тогочасна українська політична еліта, як власне й сучасні політики, чітко визначила для себе пріоритети, серед яких незалежність та єдність етнічних земель у межах однієї держави були б серед найголовніших. На жаль, російська політика стосовно України з середини XVII ст. не змінюється, і причини такої її незмінності слід шукати не лише в імперських амбіціях Росії, а й тому, що до сьогодні методи впливу Москви на українців спрацьовують, вони є найменш «економічно витратними», водночас ефективними, бо до сьогодні Москві вдається знайти серед українців «безпалих», «пушкарів» і т. п.

ПОЛЯКОВ ЛЕОНІД,
*Голова експертної ради Центру досліджень
армії, конверсії та роззброєння*

БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння почав досліджувати тему безпекових аспектів децентралізації в рамках серії досліджень особливостей так званої гібридної війни.

Гібридна війна – це не лише комбінування росіянами застосування «зелених чоловічків» разом із масовим інформаційним зомбуванням, спотворенням реальності шляхом створення ілюзорних новин, або запуск проти нас комп'ютерних вірусів. Гібридна війна – це і використання ворогом слабо захищеної транспортної інфраструктури для проведення терористичних актів. Це і монополізація джерел енергоресурсів для політичного й економічного маніпулювання. Це і використання незахищених комунікацій та нечітких процедур під час демократичних виборів або референдумів...

Гібридна війна – це перетворення ворогом на зброю всього, що може нас послаблювати або вбивати, всіх здобутків демократії і технічного прогресу. Адже демократія – це свобода, законність і довіра. Демократії створюють сприятливі умови для проникнення і мобільності ідей, інтелекту, культури, технологій...

А наші вороги, які ведуть проти нас гібридну війну... І не лише проти нас... Для них ніяких законів не існує. Вони намагаються максимально використовувати всі можливі зони вільного демократичного розвитку нашої країни у своїх руйнівних цілях. Насилають комп'ютерні віруси у незахищені мережі. Розповсюджують обман і провокації у незахищених ЗМІ. Корумпують слабких політиків, журналістів чи бізнесменів. Відволікають нас від зосередженості на обороні і від внутрішньої безпеки. «Роздмухують» дрібні проблеми, провокують конфлікти і

всіма силами гальмують ключові можливості нашого прогресивного розвитку.

Наш зовнішній ворог та його колаборанти всіма методами використовують наші недостатньо захищені свободи і сіють хаос – щоб ми говорили лише про наші проблеми, щоб зневірилися у наших успіхах. Тобто, наш ворог буде й надалі намагатися зламати нашу волю до спротиву.

Тому важливо усвідомлювати, що децентралізація – це не лише додаткові свободи і додаткові можливості для нашого розвитку. Але й зміна обстановки і нові можливості для ворога. Наївно думати, що наші внутрішні реформи нічим не цікаві для аналітиків ворожого МЗС, ФСБ, СЗР чи ГРУ ГШ РФ. І що ворог не захоче і тут знайти наші слабкі місця і ними скористатися...

Щоб цей ворог не зміг черговий раз маніпулювати нами, спотворювати наші ідеї, – нові свободи і можливості децентралізації мають бути не лише ефективно впроваджені, але й надійно захищені. Адже найкращий кінцевий результат дає лише баланс, гармонія – між створенням умов для розвитку суспільства та одночасним створенням захищеного середовища для цього розвитку.

Такі міркування щодо необхідності саме безпекового аналітичного супроводження процесу децентралізації в умовах гібридної війни РФ проти України, і захисту від можливих маніпуляцій і зловживань, були підтримані Женевським центром демократичного контролю над збройними силами (ДКЗС), і, в результаті, експерти ЦДАКР напрацювали ряд досліджень.

Загальні огляди безпекових аспектів децентралізації було опрацьовано у минулому 2017 році і опубліковано українською та англійською мовами¹. Причому, досліджувалися як власне реальні процеси децентралізації в Україні, так і претензії в так званих Мінських домовленостях на сепаратистський

¹ Див.: веб-сайт Женевського центру демократичного контролю над збройними силами. Сторінка «Україна. Демократичне урядування у секторі безпеки». URL: <https://ukrainesecuritysector.com/uk/publication/безпекові-аспекти-політичної-децент/>

анклав під виглядом російського уявлення про децентралізацію (пресловута ст. 11)¹.

Серед основних моментів доповіді ЦДАКР говориться про те, що старт реформи децентралізації в Україні співпадав із розгортанням збройної агресії Росії проти України у період, коли громадянське суспільство (головними феноменами якого стали добровольчий та волонтерський рухи) було максимально втягнуте у процес протистояння агресорові. З одного боку, кроки уряду щодо децентралізації в умовах війни можуть здаватися нелогічними з огляду на посилення центробіжних процесів у державі. З іншого, децентралізація має закласти основи для ряду позитивних зрушень щодо посилення сектору безпеки держави. Насамперед, йдеться про створення муніципальних та громадських організацій, які б надавали допомогу державним установам у патріотичному вихованні населення (особливо молоді), у подоланні наслідків надзвичайних ситуацій, у питаннях цивільної оборони, навчанні населення базовим навичкам медичної допомоги, тощо. Саме ініціативи «знизу» мають формувати сталі запобіжники сепаратистським проявам та впливам російської агентури щодо розхитування ситуації зсередини.

Замість жорсткої моделі забезпечення безпеки та оборони, заснованої на державній вертикалі «зверху-вниз», в умовах децентралізації більш ефективним вважається комплексний підхід, який передбачає широке залучення громадянського суспільства в рамках новостворених територіальних громад до сприяння правоохоронним органам на місцях, створення добровольчих пожежних команд, ліквідації наслідків стихійних лих, підвищення ефективності централізованої системи територіальної оборони тощо.

І в цей же час на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей України Росія під прикриттям терміну «децентралізація» намагається створити систему

¹ Див. : Полный текст соглашения, подписанный контактной группой в Минске / LIGA.NET. 12 лютого 2015 р. URL: http://news.liga.net/politics/news/polnyy_tekst_soglasheniya_podpisannogo_kontaktnoy_gruppy_v_minske

управління, яка формально буде перебувати у складі України, але по суті є воєнною диктатурою маріонеткових урядів під проводом Кремля. Саме в такому вигляді Росія намагається втиснути ці території до тіла Української держави в рамках Мінського процесу, приблизно так само, як у 2002–2003 роках намагалася через так званий «План Козака» зробити у Молдові стосовно невизнаної Придністровської Молдавської Республіки (ПМР). Відповідно, чинник зовнішньої агресії є одним із головних гальмуючих моментів загальнодержавної реформи децентралізації, в тому числі, в розрізі її остаточного конституціонального закріплення.

Процес впровадження реформи децентралізації в країні, яка де-факто перебуває жертвою зовнішньої агресії, природним чином породжує дискусії щодо послаблення центральної влади як головної загрози національній безпеці держави. Тому, в даному розрізі на особливу увагу заслуговує передбачена реформою трансформація вертикалі виконавчої влади, в процесі якої ключову роль відведено *інституту префектів*. *Інститут префектів* зафіксує ключову вимогу децентралізації – жорстке розмежування виконавчої влади та місцевого самоврядування. Через *інститут префекта* пропонується впровадити природний для ефективних систем управління принцип зворотного зв'язку: *префект* не керує, а координує, тобто узгоджує дії територіальних органів міністерств та відомств. І контролює законність їх актів.

Введення інституту префектів є вимогою часу з огляду на те, що за його відсутності децентралізація носитиме половинчастий характер, що зумовлюватиме появу принципово нових викликів на сучасному етапі. Ще український досвід 1993 – 1994 років продемонстрував, що запровадження регіонального самоврядування без ефективного державного контролю призводить до утворення так званих «удільних князівств», коли обласні ради були *де-факто* не підконтрольними. Сьогодні прокуратура відповідно до її реформи позбавлена функції нагляду. Тому, саме інститут префектів має вирішити проблему здійснення нагляду за дотриманням законів і Конституції органами місцевого самоврядування.

З часу підготовки першої доповіді пройшов уже рік, але *Інститут префектів* ще не створений. І це тривожить... Тому окрім зазначеної доповіді, вже у 2018 році експерти ЦДАКР більш конкретно зосередилися на безпекових аспектах децентралізації у сфері відповідальності МВС України. Зокрема, у питаннях діяльності поліції, забезпечення прикордонного режиму та цивільного захисту населення. Ці дослідження більш детально розкривають безпекові аспекти децентралізації в Україні і пропонують ряд рекомендацій – у тому числі і у вдосконаленні правового забезпечення цієї важливої реформи. На мою думку, після обговорення на конференції ці рекомендації можуть бути представлені на розгляд керівництва Верховної Ради України.

РЕЗНІКОВА ОЛЬГА,

*завідувач відділу проблем національної безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень,
кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник*

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Питання забезпечення національної стійкості набуло для більшості європейських країн, а також для НАТО особливої актуальності після розпочатої РФ гібридної агресії, яка у 2014 р. широкомасштабно проявилася в Україні, а потім у різних формах поширилася й на інші країни.

Для забезпечення держави і її громадян вже недостатньо своєчасно і ефективно реагувати на сучасні загрози. Їх характер постійно змінюється, а кількість зростає. Нові загрози стає все важче ідентифікувати, їх джерелами часто є недержавні актори. Безпекове середовище стало більш динамічним.

Зростання нестабільності і невизначеності у світі вимагає перегляду підходів до забезпечення безпеки як на національному, так і на глобальному рівні. Такі умови висувають нові вимоги до системи забезпечення національної безпеки, оскільки саме вона покликана протидіяти загрозам. Вона має стати більш гнучкою і адаптивною, перейти від реактивності до проактивності. Необхідно вміти забезпечувати нормальні умови життєдіяльності людей і функціонування всіх національних систем під час постійно діючих загроз та/або криз руйнівного характеру.

Концепт національної стійкості покликаний стати відповіддю на ці виклики. Наразі немає єдиного визначення відповідного поняття та критеріїв забезпечення стійкості держави і суспільства. Існуючі визначення різняться залежно від обраної сфери наукових пошуків і об'єкту дослідження. Можна вести

мову про стійкість певного предмета (механізму, матеріалу та ін.), особи, суспільства, організації, держави тощо.

У 2017 році Міжнародна організація зі стандартизації ввела до розділу «Безпека і стійкість» каталогу стандартів поняття «організаційна стійкість» як здатність організації до поглинання і адаптування до мінливого середовища¹.

Що стосується стійкості складних соціальних систем, то більшість дослідників зазначають, що основною її рисою є поєднання здатності протистояти, відновлюватися і реорганізуватися у відповідь на шок чи кризу. При цьому ключем до стійкості є адаптивність системи, яка забезпечується нелінійним характером співвідношень між її складовими частинами. У результаті система здатна швидко пристосовуватися до нових обставин і зосереджуватися на здатності підтримувати свої основні функції, навіть якщо структура системи може змінюватися або навіть руйнуватися у процесі².

Події останніх років з моменту розв'язання Росією гібридної війни проти України суттєво позначилися на міжнародній безпеці, довели слабкість низки політичних інструментів й інститутів (передусім, ООН, ОБСЄ), які забезпечували мир і стабільність у період після Другої світової війни. Водночас, саме дії РФ стали потужним стимулом як для окремих країн, так і для міжнародних організацій для перегляду концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки з метою їх адаптації до нових умов.

Питання забезпечення стійкості як країн-членів ЄС, так і сусідніх держав на сході та півдні ЄС, є одними з основних пріоритетів, визначених Глобальною стратегією Європейського Союзу щодо зовнішньої політики та політики безпеки (2016 р.)³.

¹ International Organization for Standardization, 2017. ISO 22316-2017 Security and resilience – Organizational resilience – Principles and attributes, Geneva: International Standards Organization. URL: <https://www.iso.org/standard/50053.html>

² Christian Fjäder (2014) The nation-state, national security and resilience in the age of globalization. *Resilience*. 2:2, P. 114–129 URL: <https://doi.org/10.1080/21693293.2014.914771>

³ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Це зумовлено тим, що нині питання внутрішньої і зовнішньої безпеки перетинаються дедалі все сильніше.

Забезпечення стійкості стало нині одним з пріоритетних питань у діяльності НАТО у контексті довгострокової адаптації Альянсу до нових безпекових умов. Низку нових завдань у цій сфері було визначено під час Варшавського саміту НАТО (8–9 липня 2016 р.).

Так, під час саміту керівниками країн були погоджені Зобов'язання щодо посилення стійкості¹, у яких визначено, що стійкість є основою для надійного стримування, захисту та ефективного виконання базових завдань Альянсу. У документі зазначено, що країни нині стикаються з більш широким і зростаючим спектром військових і невійськових викликів і загроз, у т.ч. гібридних, що є нині питанням довгострокової адаптації Альянсу. За таких умов для захисту населення і території необхідно забезпечити не лише належні спроможності і готовність збройних сил, але й цивільну готовність, у т.ч. безперервність влади та надання критичних послуг населенню, захист критичної інфраструктури, сталий розвиток тощо.

Наразі Альянс працює над досягненням узгоджених вимог до національної стійкості. При цьому зазначається, що хоча це питання відноситься до сфери національної відповідальності, цей процес базується на спільних для країн-членів і їх партнерів цінностях – дотриманні принципів індивідуальної свободи, демократії, прав людини та верховенства права.

Слід зауважити, що розробка методичних і практичних рекомендацій щодо забезпечення національної стійкості у різних сферах має базуватися не лише на результатах теоретичних досліджень, але й враховувати контекст сучасної безпекової ситуації.

Україна має нині унікальний досвід протидії гібридній війні РФ. За останні роки було зроблено чимало у напрямку реформування системи забезпечення національної безпеки Укра-

¹ Commitmenttoenhanceresilience. Issued by the Head of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016. URL: https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_133180.htm

їни з метою підвищення її спроможності ефективно реагувати на сучасні виклики і загрози¹. Наступний крок має бути присвячений розвитку цієї системи і набуттю нею нової якості за принципами національної стійкості.

Така оновлена система відповідатиме потребам України якнайкраще, оскільки загрози, породжені гібридною агресією РФ, мають для нашої країни довгостроковий характер. Ми постійно відчуватимемо їх присутність і прояви у різних сферах. Отже, вже найближчим часом держава має створити умови, за яких всі національні і регіональні системи працювали б безпечно і забезпечували належний рівень життя і безпеки населення навіть під час криз.

Це передбачає, зокрема, уточнення повноважень суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, певний перерозподіл відповідальності, у т.ч. передачу певних функцій із забезпечення національної безпеки на місця і більш активне залучення громадянського суспільства й окремих громадян до виконання відповідних завдань. Реалізація такого підходу надасть більшу гнучкість і спритність системі, передусім, у реагуванні на неочікувані і нестандартні загрози.

У той же час, впровадження в Україні принципів національної стійкості, перехід від реактивної до проактивної моделі забезпечення національної безпеки потребує належного осмислення і закріплення. Відповідні процеси мають знайти відображення у новій редакції Стратегії національної безпеки України. (Чинна розрахована на період до 2020 р.) Необхідні відповідні зміни у законодавчому й інституційному забезпеченні як національної безпеки в цілому, так і реформи децентралізації влади в Україні. Також це має бути враховано у процесі підготовки кадрів для сектору безпеки і оборони України.

¹ Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / О.О.Резнікова, В.Ю.Цюкало, В.О.Паливода, С.В.Дрьомов, С.В.Сьомін. К.: НІСД, 2015. 58 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_bezip-182c8.pdf; Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/book_2017/Poslanya_druk_fin.pdf

Дослідження шляхів забезпечення стійкості держави і суспільства до гібридних загроз у різних сферах є важливим напрямом міжнародної співпраці. Так, поєднання результатів теоретичних напрацювань щодо сутності поняття національної стійкості, критеріїв її оцінювання, механізмів формування, а також досвіду України щодо протидії різноманітним гібридним загрозам створює можливість розроблення відповідних практичних рекомендацій для національних урядів, зокрема, країн – членів ЄС і НАТО. Важливим елементом такої співпраці є організація і проведення спільних навчань і тренувань з різних аспектів формування національної стійкості, наукових конференцій, семінарів, практичних тренінгів тощо.

Це не лише сприятиме формуванню національної стійкості України, але й наближуватиме нашу країну до стандартів євроатлантичної і загальноєвропейської спільноти.

РОДЧЕНКО ЛАРИСА

*доктор наук з державного управління,
професор*

ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ЗА ПРИНЦИПАМИ ДЕМОКРАТІЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Світовий досвід беззаперечно свідчить, що джерелом соціальної активності населення в демократичному процесі є розвинене громадянське суспільство. Саме воно створює міцний фундамент реальної демократії. Для становлення зрілого громадянського суспільства в Україні потрібні десятиріччя, але вже сьогодні деякі його елементи та структури стають опорою сильної демократичної держави. Це потребує формування нових завдань для держави у сфері національної безпеки шляхом проведення державної політики, у прийнятті державно-управлінських рішень.

Різними аспектами розвитку громадянського суспільства займалися як зарубіжні дослідники: М. Едвардс, Д. Госвінкель, Гельмут К. Анхейер та С. Тоеплер, Жан Л. Коен, П. С. Залеський, Н. Перлас, Г. Поллок, С. Стівен, А. Вейїс та багато інших, так і вітчизняні вчені: Є. Р. Бершеда, В. О. Зайчук, О. Л. Копиленко, І. М. Мищак, О. С. Власюк, А. І. Кудряченка. В. Полохало, О. М. Руденко, В. О. Трипольський, О. В. Червякова та інші, окремо питаннями національної безпеки України займалися: О. С. Власюк, Т. О. Власик, А. І. Мокій, О. І. Іляш, В. І. Волошин, М. І. Флейчук, С. П. Іванюта, А. Б. Качинський та інші.

Уся історія ідеї громадянського суспільства є історія перетворення колективності, організованої за законами спільного життя, становлення людини, яка вийшла з природного стану необмеженої свободи, в громадянина цього суспільства.

Очевидно, що держава має бути зацікавлена у створенні, всебічному розширенні й поглибленні громадянського суспільства, якщо вона дійсно прагне задоволення потреб

громадян та адаптації до загальнолюдського цивілізованого процесу. У цьому контексті для неї стає життєво необхідним розвиток усіх елементів ГС. Про ступінь відповідності такого суспільства досягнутому рівню світової цивілізації свідчить рівень задоволення інтересів і потреб населення, громадянський мир як наслідок дієвості прийнятих державою законів.

У сучасних умовах однією з вимог ГС виступає фактор соціальної відповідальності в усіх сферах суспільного життя (економічній, політичній, соціальній, екологічній, духовній, національній), на всіх рівнях суспільних організацій (соціальної групи, суспільної організації, держави, світового співтовариства), пов'язаних із висуненням на перший план загальнолюдських цінностей. Це особливо важливо, адже соціальна орієнтація може утверджуватися як принцип суспільних відносин лише за умови задоволення всіх необхідних потреб та створення умов для реалізації системи історично зумовлених інтересів членів суспільства.

Важливе місце в цьому процесі має належати принципам демократії та національної безпеки, оскільки саме вони мають стати головними у вирішенні конфліктних питань, а також реалізації їх через відповідні механізми державного управління в вигляді державно-управлінських рішень з метою подальшого виконання. Це зумовлено тим, що на сьогодні держава, виступаючи власником матеріальних благ, зосереджує у своїх руках переважне право застосування примусу, різноманітних санкцій. Вона може спрямовувати свої зусилля на покращання соціально-економічного становища людини та задоволення інтересів і потреб певних соціальних груп. Проте громіздка державна машина часто не в змозі виконувати ці завдання. За такої ситуації має спрацювати механізм взаємодії ГС і держави, який знаходить свій прояв у діяльності політичних партій, громадських організацій та об'єднань, груп за інтересами тощо.

Відомо, що громадянське суспільство структурно є сукупністю об'єднань, асоціацій, спілок (професійних, творчих, культурних, освітніх тощо), що пов'язані між собою не верти-

кально – ієрархічними залежностями, а горизонтальною мережею взаємовідносин. ГС створює таке соціальне середовище індивідів, у якому відбувається їх громадська життєдіяльність. Незалученість до структур ГС порушує визначеність суспільно-політичних поглядів і позицій людей, підпорядковуючи їх кон'юнктурним тенденціям. Лише в надрах громадянського суспільства народжується і розвивається демократична та громадянська культура. На цій основі політична демократія перетворюється на спосіб життя громадян¹.

Вплив ГС на політичну систему, державну політику, право і правовий статус людини є найважливішим виміром демократії. На жаль, історичний досвід і логіка сучасного розвитку України не сприяють швидкому вирішенню нею цього завдання. На думку українського науковця та політика В. Полохала, реалії та динаміка соціополітичного розвитку України кінця небезпечних 90-х р. свідчить про існування негромадянського суспільства².

У країнах Заходу сьогодні існує ціла система представництва інтересів різних соціальних груп. Основні її учасники з боку ГС – це групи і об'єднання за інтересами, а з боку держави – органи виконавчої влади. Крім них сформовані і діють специфічні представництва – такі, наприклад, як консультативні комітети і комісії, що існують при міністерствах, відомствах, уряді і в роботі яких беруть участь групи і об'єднання за інтересами. Такі інститути займаються виробленням рекомендацій та відповідних державних рішень, частина з них виконують управлінські функції, інші діють на «недержавній» основі.

Дискусію про те, чи є держава функцією суспільства, чи суспільство в процесі розвитку держави має перетворитися у контролюючу ним функцію, у Західній Європі можна віднести ще до XVIII ст., коли в працях англійських та французьких філософів теоретичні аспекти дискусії зводились до визначення долі влади та тих функцій і повноважень, які ГС доручає дер-

¹ Трипольський В.О. Демократія і влада. К. : Парлам. вид-во, 1999. С. 183–184.

² Полохало В. Негражданское общество как социологический феномен Украины. *Полис*. 1999. № 6. С. 28.

жаві на певному етапі свого розвитку. Відповідно до цього визначалась роль держави у розвитку суспільства.

Взаємодія ГС та держави може здійснюватися за двома напрямками. По-перше, держава є і залишається функцією громадянського суспільства. Серед представників цього напрямку – теорії переважаючої ролі держави («державники»), рівного партнерства («суспільного договору»), її пасивної ролі («нічного сторожа»). По-друге, держава має тимчасовий характер і на цьому етапі свого розвитку може бути поглинута ГС, що є підтвердженням на практиці постулату про швидке відмирання держави з поступовою заміною її суспільним самоуправлінням, аж до повного знищення громадянського суспільства. Кожна з цих теорій має свої переваги та недоліки. Однак протиставлення держави громадянському суспільству призводить до виникнення негативних факторів, які знаходять свій прояв у тому, що держава та громадянське суспільство перебувають у постійному процесі боротьби.

Не викликає жодного сумніву той факт, що формування нових принципів суспільних відносин сучасних принципів життя громади як головного осередку життя людей проходить складний шлях пошуку, роздумів, прийняття рішень. Процес вибору цього шляху в Україні ускладнюється й особливостями ментальності українців, що проявляється у недовірі до нового, тривалих розмірковуваннях надмірній зваженості щодо користі чи шкоди будь-чого. Відчутним, на жаль, все ще є тягіння багатолітніх стереотипів та міфів, якими вмело маніпулюють прихильники, які на тлі ситуативної невизначеності заробляють собі фінансові й політичні капітали.

Країни, які традиційно прийнято називати демократичними, проходять сьогодні третій період (або модель) розвитку громадянського суспільства, так зване виборче громадянське суспільство. Розвиток цих моделей є свідченням того, що демократичні суспільства шукають нових шляхів гармонійного функціонування.

Таким чином, сьогодні в Україні спостерігається суперечлива ситуація: публічна влада декларує демократичний,

по-європейськи зорієнтований напрям розвитку держави, не наповнюючи, проте, ці декларації реальним законодавчим та фактичним змістом. Тим самим поглиблюється кризовий стан: влада остерігається ініціативи громадян, тобто самого громадянського суспільства, яке має право контролювати владу і впливати на прийняття її рішень, а громадяни втрачають будь-яку довіру до влади. Водночас вони поволі навчаються самостійному життю за новими для Української держави принципами верховенства права, захисту прав людини, інтересів приватної ініціативи, а також доволі складно, але поступально віднаходять форми гармонійної єдності етнополікультурних традицій української нації та загальносвітових глобалізаційних демократичних процесів. Тому на сучасному етапі осмислення загального поняття громадянського суспільства полягає в прагненні систематизувати притаманні йому як суспільному явищу відмінні ознаки на принципах і демократії і національної безпеки.

САМУСЬ МИХАЙЛО

заступник директора з міжнародних питань
Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

В умовах реформи децентралізації адаптація сектору безпеки вимагає застосування особливих підходів, методів та моделей. За оцінками ЦДАКР, найбільш ефективним є комплексний підхід, заснований на синергії зусиль всіх компонентів нації – окремого громадянина, громадянського суспільства та державного апарату.

Широке залучення громадян та громадянського суспільства в рамках новостворених територіальних громад до сприяння діяльності правоохоронних органів на місцях, створення добровольчих пожежних команд, ліквідації наслідків стихійних лих, підвищення ефективності централізованої системи територіальної оборони дозволяє сформувати ефективну систему «національної стійкості» (*national resilience*), що забезпечуватиме здатність нації адаптуватися й прогресивно розвиватися під постійними негативними «гібридними» впливами.

У свою чергу, структури, що забезпечують безпеку державного кордону займають специфічне місце серед інших складових сектору безпеки. Виходячи з особливостей забезпечення охорони державного кордону, ці функції повинні здійснюватися максимально централізовано і не допускати будь-якого поділу кордону на децентралізовані ділянки з розподілом відповідальності між місцевими органами влади чи об'єднаними територіальними громадами.

Реформа децентралізації має позитивні результати з точки зору активізації участі громадянського суспільства у охороні кордону. На цей час, у прикордонних районах створено та діє 247 громадських формувань з охорони державного кордону, які нараховують більше 3 тисяч членів.

ЦДАКР, підтримуючи ініціативи як ДПСУ, так і громадянського суспільства, пропонує зосередитися на таких напрямках удосконалення системи залучення громадян до охорони кордону:

- зменшення мінімальної чисельності громадських формувань до 5 осіб, що дасть змогу створювати такі формування в малонаселеній місцевості прикордоння;

- спрощення процедури погодження статутних документів громадських формувань;

- розширення кола службових осіб, уповноважених віддавати доручення членам громадських формувань;

- вивчення можливості створення для сприяння ДПСУ в охороні державного кордону добровольчих воєнізованих формувань в рамках реформування системи територіальної оборони (питання про відомчу приналежність таких формувань повинне розглядатися в ширшому контексті реалізації існуючих задумів щодо реформування системи територіальної оборони);

- в рамках відпрацювання підходів до створення добровольчих воєнізованих формувань для сприяння ДПСУ в охороні державного кордону, – започаткування дискусії із залученням представників Верховної Ради України, РНБО, ДПСУ, громадянського суспільства, експертних аналітичних центрів, в тому числі, для розробки відповідної законодавчої бази та інтеграції нових добровольчих формувань в існуючу та перспективну систему охорони державного кордону в умовах реформи децентралізації.

- розробка окремого механізму координації діяльності підрозділів ДПСУ, добровольчих воєнізованих формувань та відповідних ОТГ, в тому числі, з точки зору, кадрової, ресурсної, інфраструктурної підтримки добровольчих воєнізованих формувань.

Окремим напрямком адаптації сектору безпеки до процесу децентралізації є сфера забезпечення митної безпеки держави. Виходячи з нормативно-правової бази діяльності ДФС України, а також фактичного характеру діяльності її митних

підрозділів, митна політика та практика не є безпосередньо предметом реформи децентралізації. В ході реформи децентралізації не передбачається передавати (навіть частково) повноваження митних підрозділів ДФС України об'єднаним територіальним громадам (ОТГ). Так само, ОТГ не будуть мати прямого впливу на реалізацію митної політики та практики.

У той же час, децентралізація може стати тим інструментом, який може суттєво зміцнити митну безпеку України. З одного боку, сталий економічний розвиток регіонів, покращення соціально-економічної ситуації як по всій країні, так і в прикордонних областях, зробить «масову» контрабанду товарів загального вжитку економічно не вигідною. З іншого боку, реалізація заходів в рамках формування нової «матриці безпеки» за принципом національної стійкості та залучення на добровільних засадах місцевих мешканців до охорони державного кордону України може суттєво підвищити ефективність прикордонного та митного контролю.

Крім того, ефективність боротьби з контрабандою в умовах децентралізації може суттєво підвищити міжнародні проекти з підтримки діяльності українських митних структур. Мова, зокрема, йде про співпрацю Державної фіскальної служби України з Місією ЄС з прикордонної допомоги Україні та Молдові (EUBAM).

У свою чергу, здійснення ефективної митної політики, за рахунок нестандартних кроків Уряду України, прямо впливає на суттєве покращення економічної ситуації в регіонах і, як наслідок, на зміцнення згаданої «матриці безпеки». У цьому плані, варто згадати так званий «дорожній експеримент», в ході якого місцеві бюджети отримують 50 % коштів від надходжень митних платежів, зібраних понад планом, на розвиток автомобільних доріг. Також, подібний позитивний ефект має рішення щодо зарахування акцизу з пального до місцевих бюджетів у 2018 році.

Важливим інструментом забезпечення митної безпеки України є активізація безпосередньої комунікації регіональних громадських організацій з митними органами. Діяльність

місцевих громадських організацій щодо викриття корупції та злочинних схем на митницях може стати провідним напрямком формування нової моделі функціонування митної служби в умовах децентралізації.

У рамках удосконалення діяльності митних органів в умовах децентралізації ЦДАКР пропонує:

- створити постійний механізм комунікації громадянського суспільства з митними органами в рамках підвищення ефективності забезпечення митної безпеки України (зокрема, можливо передбачити в ОТГ, в яких діють митні органи, створити постійно діючі платформи комунікативні платформи для оперативного розгляду інформації, яка надходить від громадян та громадських організацій; до діяльності цих платформ варто залучити представників ОТГ, місцевих громадських організацій, митних органів, ДПСУ, а також добровольчих організацій зі сприяння охорони державного кордону);

- спрямувати додаткові зусилля уряду України щодо створення привабливого інвестиційного клімату та умов для ведення малого та середнього бізнесу у прикордонних районах для покращення соціально-економічної обстановки і руйнації підґрунтя для розвитку масової контрабанди та деструкції організованої злочинності на кордоні за рахунок виведення місцевого населення з відповідних мотиваційних впливів;

- в рамках роботи щодо відпрацювання підходів до створення добровольчих воєнізованих формувань у сфері сприяння охорони державного кордону передбачити врахування сфери забезпечення митної безпеки, звернувши особливу увагу на боротьбу з контрабандою (в тому числі, на етапі попередження та виявлення місцевих злочинних угруповань);

- посилити транскордонне співробітництво українських та іноземних добровольчих громадських формувань (громадських організацій, об'єднань тощо) у прикордонних регіонах для спільного формування системи протидії контрабанді та іншим порушенням митної безпеки;

- розглянути можливість надання фінансової допомоги з боку ЄС для розвитку проектів з розвитку транскордонно-

го співробітництва українських та іноземних добровольчих громадських формувань (громадських організацій, об'єднань тощо) у прикордонних регіонах з метою підвищення ефективності протидії контрабанді;

- передбачити можливість виділення частини коштів, отриманих ОТГ в рамках нестандартних кроків уряду («дорожній експеримент», акциз з продажу пального тощо) на підтримку проектів за участі громадянського суспільства щодо зміцнення митної безпеки, в тому числі, протидії контрабанді.

Підводячи підсумки слід зазначити, що реалізація концепції «національної стійкості» у сфері охорони державного кордону (в тому числі, митної безпеки) має відбуватися за спеціально сформованими для прикордонних умов принципами. Як вважає ЦДАКР головним принципом у цьому відношенні повинно бути збереження централізованого принципу координації з боку Адміністрації Держприкордонслужби та митних служб ДФС діяльності органів місцевого самоврядування з питань залучення громадян України на добровільних засадах до участі в охороні державного кордону.

У той же час, доцільно стимулювати ОТГ до активної участі у створенні, кадровому та ресурсному забезпеченні добровільних формувань для виконання завдань з охорони державного кордону та боротьби з контрабандою.

СЛЮСАРЧУК ІВАН,
*професор Національної Академії
Служби безпеки України,
доктор юридичних наук, професор*

КОНТРОЗВІДУВАЛЬНА СТРАТЕГІЯ УКРАЇНИ: ІНТЕГРАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Останнім часом керівництво нашої держави, силовий сектор, громадянське суспільство прикладають значних зусиль для забезпечення національної безпеки України. Однак, багато ще залишається для подальшого удосконалення та оптимізації, особливо в умовах децентралізації в Україні.

Це стосується процесу об'єднання зусиль у діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України, а саме – громадянського суспільства та силового сектору. Безпекова складова цього сектору, особливо Служба безпеки України і її підрозділи, які здійснюють контрозвідувальну діяльність, та громадянське суспільство потребують сьогодні зосередження дій для захисту держави. Максимально допустима відкритість діяльності контрозвідки з залучення до контрозвідувального процесу громадянського суспільства має стати сьогодні національним девізом. Як результат, має бути створене контрозвідувальне співтовариство, спільні зусилля якого спрямовуватимуться на захист України, її таємниць, важливих ресурсів, технологій з оптимальним використанням бюджетних коштів. Далеко не останню роль у цьому процесі мають займати й місцеві органи влади, на які в умовах децентралізації можуть покладатися й деякі специфічні функції.

Ці зусилля також мають бути спрямовані на забезпечення інформацією вищих керівників держави для прийняття рішень у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, а також – на участь і вплив у формуванні та прийнятті цих рішень.

Досвід такої роботи є у Сполучених Штатах Америки, де уже протягом значного часу впроваджена і функціонує Національна контррозвідувальна стратегія¹.

Створення Національної контррозвідувальної стратегії України було б важливим нормотворчим процесом, який сформував би основні напрями діяльності спецслужб, інших силових та правоохоронних структур, державних й місцевих органів, громадських організацій, приватного сектору.

Останнім часом висловлюються пропозиції щодо зміцнення контррозвідувального режиму в державі загалом. Йдеться про комплекс адміністративних, режимно-правових і контррозвідувальних заходів, що на практиці означатиме запровадження посиленого міграційного контролю, поширення масштабів та поглиблення внутрішнього паспортного контролю, обмеження територіальної мобільності населення поблизу стратегічних об'єктів, окремих населених пунктів і цілих територій, посилення повноважень і кадрового складу підрозділів органів безпеки, які здійснюють контррозвідувальний захист органів державної влади, контррозвідувальний супровід політичних процесів, контррозвідувальний пошук ознак підривної діяльності іноземних спецслужб від вищого законодавчого органу до інформаційної сфери².

Як відомо, забезпечення контррозвідувального режиму є складовою контррозвідувальної діяльності (КРД). Спеціально уповноваженим органом державної влади у сфері КРД є СБ України. Окремі контррозвідувальні заходи можуть проводити розвідувальні органи України та Управління державної охорони України. Правоохоронні та інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації України незалежно від форми власності сприяють СБ України у проведеної КРД³.

¹ Национальная контрразведывательная стратегия Соединенных Штатов Америки. 2007. URL: <http://constitutions.ru/?p=5495>

² Михальчшин Ю. Слід не просто запроваджувати візовий режим. URL: <http://glavcom.ua/columns/mikhalchishin/clid-ne-prosto-zaprovadzhuvati-vizoviy-rezhim-376209.html>

³ Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 р. № 374-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 12. Ст. 89.

Окрім сприяння у проведенні КРД, слід також акцентувати увагу на одному з основних принципів контррозвідувальної діяльності, яким є взаємодія з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами¹.

Саме на цьому принципі хочемо акцентувати увагу, оскільки сприяння і взаємодія є тими основними засадами, на яких має базуватися державницький підхід до організації стратегії КРД з метою забезпечення національної безпеки України. На цьому мають бути зосереджені зусилля усього нашого суспільства, від органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань до юридичних та фізичних осіб. А керівники органів, установ, підприємств та організацій мають дотримуватися тільки державницького підходу в діяльності з забезпечення національної безпеки України.

Як відомо, на Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці².

Фактично всі підрозділи СБ України, на які покладено виконання зазначених завдань, є суб'єктами КРД і мають бути складовими системи реалізації Національної стратегії КРД. А підходячи з патріотичних позицій, з державницьким підходом до захисту нашої держави, то складовими цієї системи має бути усе наше суспільство, від органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань до юридичних та фізичних осіб.

Яким же чином, з урахуванням ефективного і оптимального використання сил і засобів, має бути організована система забезпечення безпеки нашої держави?

¹ Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 р. № 374-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 12. Ст. 89.

² Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

На мою думку, має відбутися тісна інтеграція системи суб'єктів КРД з суспільством. Реалізуватися це може за умови адекватного, ділового, державницького сприйняття усіма представниками нашого суспільства завдань, які вирішує контррозвідка. Показовим є досвід комунікації суспільства і держави з питань правоохоронної діяльності у країнах Західної Європи.

Переїняти досвід з цього питання можна, наприклад у ФРН, де будь-який громадянин, отримавши інформацію про правопорушення або ставши його свідком, вважає своїм обов'язком доповісти про це правоохоронним органам. Досягти цього можна тривалим вихованням патріотизму та правороз'яснювальною роботою.

Іншим аспектом інтеграції спецслужб з суспільством в іноземних державах є практика використання співробітників спецслужб в підприємствах, організаціях та установах для вирішенні завдань у галузі безпеки. Використовуючи зазначену практику, нам можна діяти активніше у цьому напрямі, ефективніше і оптимальніше використовуючи сили і засоби для забезпечення безпеки нашої держави.

Тим більше, що п. 11 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» дає право СБ України направляти військовослужбовців Служби безпеки України для роботи на штатних посадах в інших установах, підприємствах і організаціях на час виконання конкретних завдань в інтересах контррозвідки, боротьби з корупцією та організованою злочинною діяльністю; в окремих випадках у порядку, визначеному колегією Служби безпеки України, допускається направлення на роботу таких військовослужбовців в установи, підприємства і організації за ініціативою їх керівників¹.

З цього приводу фахівці СБ України уже давно дискутують щодо шляхів реалізації цього права. Пропонується запровадження рішенням Кабінету міністрів штатних посад в установах, підприємствах і організаціях для виконання конкретних

¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. Ст. 382.

завдань забезпечення національної безпеки, на які призначатимуться співробітники СБ України, незалежно від волі їх керівників.

Реалізація вказаної вище пропозиції сприятиме, у тому числі й, налагодженню більш тісної комунікації СБ України і суспільства та ефективному, оптимальному, у тому числі й економічному вирішенню завдань безпеки, оскільки її забезпечення буде здійснюватися зсередини об'єктів захисту за державні кошти, або кошти приватного сектору. Як відомо, великі закордонні фінансові та виробничі корпорації на забезпечення своєї безпеки витрачають 8–15 % своїх прибутків.

Зважаючи на зазначене та враховуючи завдання КРД, звернемося до подібного досвіду контррозвідки США з організації такої діяльності у своїй державі. З метою організації системної роботи із цього напрямку Національний центр контррозвідки і безпеки США розробив нову стратегію в галузі контррозвідки¹.

У березні 2007 року президент Джордж Буш схвалив оновлену контррозвідувальну стратегію. В цьому документі акцентовано зусилля на більш тісній координації дій різних американських відомств, передусім спецслужб, а також намірах проводити міжнародні операції, протидіючи противникам ще на етапі підготовки ними операцій проти США. Стратегія передбачала розширення електронної контррозвідки, розвідки проти хакерів, що працюють як в інтересах іноземних урядів, так і в інтересах приватних структур².

У стратегії зазначено, що контррозвідка США повинна протидіяти спрямуванню не тільки іноземних розвідок та їхніх агентів, але й терористів, транснаціональних злочинних угруповань, кібершпигунів, шкідливих інсайдерів, а також міжнародних промислових конкурентів, що пов'язані або яких

¹ Национальная контрразведывательная стратегия Соединенных Штатов Америки. 2007. URL: <http://constitutions.ru/?p=5495>

² Грибин Н. Американская контрразведка уточняет приоритеты. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/amerikanskaya-kontrrazvedka-utochnyaet-prioritety>

підозрюють у зв'язках із цими структурами. Стратегія розкриває еволюцію поглядів на КРД, у якій сьогодні повинні брати участь усі урядові структури і заклади. Крім цього, її необхідно реалізовувати у тісній співпраці з приватним сектором¹.

У стратегії визначено п'ять місій: 1) збирання та оброблення інформації про плани, наміри, можливості, рівні конспірації розвідок зарубіжних країн; 2) робота з превентивного порушення планів і можливостей іноземних розвідок, які загрожують національним інтересам США; 3) боротьба з витоком інформації зі спецслужб і мінімізація втрат від цього; 4) охорона таємної інформації; 5) виявлення кіберактивності іноземних спецслужб і способів протидії цим спробам. Особливу увагу акцентовано на тому, що стратегія охоплює інтегровані зусилля всіх державних відомств, а не тільки спецслужб. Уряд США зобов'язаний інтегрувати принципи КРД у повсякденну практику роботи службовців, у бізнес-процеси, у програми безпеки і процедури її забезпечення².

Україні слід урахувувати іноземний досвід та діяти за аналогією, ухвалити власну Національну контррозвідувальну стратегію. Щоб успішно протидіяти ворогам наші зусилля необхідно об'єднувати і особливо важливо це в умовах децентралізації в Україні.

¹ Национальная контрразведывательная стратегия Соединенных Штатов Америки. 2007. URL: <http://constitutions.ru/?p=5495>

² Там само.

ЧЕРВЯКОВА ОЛЬГА,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор наук з державного управління, доцент

ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ ЕКОНОМІЦІ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ТЕНДЕНЦІЙ

У сучасних умовах держава, як основний регулятор економічних процесів, втрачає можливості одноособово контролювати економічні процеси всередині країни, що пов'язано з уніфікацією та стиранням кордонів, які значно підривають основи державної регуляторної політики. Все це свідчить про необхідність змінюватися й адаптуватися до нових вимог, що диктують глобалізаційні тенденції.

Для України, дана проблема є особливо актуальною в силу того, що вітчизняна економічна система є недостатньо адаптованою до посилення глобалізаційних процесів. Прагнучи якнайшвидше інтегруватись у світову економічну систему, слід враховувати що даний процес несе значні ризики, пов'язані з тим, що відкриваючи вітчизняний ринок для імпортних товарів, національні товаровиробники не зможуть вийти на аналогічні ринки зарубіжних країн. Подолати такі негативні тенденції можливо лише шляхом зміни підходів, що використовуються державою у регулюванні економіки за умов глобалізації.

Проблема державного регулювання економіки в контексті впливу глобалізаційних тенденцій є предметом дослідження багатьох учених. Серед зарубіжних науковців дані питання висвітлюють: Макгрю Е. Е., Сорос Дж., Стігліц Дж, Хелд Д., Челенн Р. та інші. Значну увагу різноманітним аспектам державного регулювання економіки в глобалізаційному аспекті приділяють і науковці інших країн, серед них: Грошева Т. А., Кошелєв А. Н., Лукашева Е. А., Стеченко Д. М., Уткін А. І., Смітінко Б. М. та інші. Серед вітчизняних науковців, питання дер-

жавного регулювання в контексті посилення впливу глобалізаційних тенденцій розглядали Боринець С. Я., Войтович Р. В., Грицяк І. А., Ковбасюк Ю. В., Кулішов В. В., Лукашевич В. М., Мазурок П. П., Сурмін Ю. П., Одягайло Б. М., Шнипко О. С., Філіпченко А. С., Чечель О. М. та інші.

Попри різнобічне дослідження проблематики державного регулювання економіки в умовах глобалізації, окремі з питань все ще залишаються недостатньо висвітленими в науковій літературі. Так потребують подальшого розгляду окремі аспекти державного регулювання щодо визначення балансу між достатнім для розвитку економіки рівнем глобалізації з одного боку, та захистом національних товаровиробників – з іншого.

На сьогодні глобалізаційний процес характеризується тим, що все більше впливає на державне регулювання окремих країн. При цьому, сама держава, як суб'єкт регулювання, не може впливати на глобалізаційні тенденції, а лише виходити з тих рішень, що приймаються іншими суб'єктами на великій відстані. Головною ознакою процесу глобалізації є те, що географічна віддаленість між окремими країнами стає все менш значущою, як і територіальні межі. Таким чином, прибираються не лише фізичні, але й економічні кордони¹.

До основних чинників глобалізації, які свідчать про необхідність трансформації підходів до державного регулювання економіки можна виокремити наступні:

- перехід від індустріального до постіндустріального (інформаційного) суспільства, в якому базовим ресурсом є інформація;
- суттєве збільшення кількості країн (у глобальному масштабі), які застосовують ринкову модель економіки;
- посилення глобалізаційних та інтернаціоналізаційних процесів в економіці;
- втрата державою контролю за внутрішніми процесами в економіці, через посилення впливу кризових явищ на глобальному рівні;

¹ Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (гол.) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 7: Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія: І.А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співгол.) та ін. – С. 423

- збільшення кількості інституцій, здатних впливати на регулювання економіки у глобальному масштабі;
- збільшення розмірів і масштабів впливу інтеграційних міждержавних об'єднань, що призводить до деформації територіальних та/або економічних меж окремих країн;
- розширення переліку суб'єктів міжнародних економічних відносин (регіональних утворень, неурядових організацій, ТНК, міжнародних організацій, інших неформальних центрів, у яких приймаються рішення глобального характеру), здатних впливати на державну політику щодо регулювання національної економіки;
- суттєве обмеження монополії держави на реалізацію регуляторної функції, що призводить до зсуву співвідношення повноважень із національного рівня на субнаціональний;
- взаємозв'язки держави та недержавних інституцій глобального масштабу мають все менш владний характер, поступаючись кооперативному¹.

Таким чином, державне регулювання економіки в умовах глобалізації, це по суті, регулювання за умов прозорих кордонів, посилення взаємодії та комунікації між різними суб'єктами міжнародних економічних відносин, які також приймають та реалізують власні управлінські рішення. Державне регулювання з посиленням глобалізації починає носити більш умовний характер, адже все більше підпорядковується міжнародним інститутам чи іншим суб'єктам, які мають вплив на міжнародну економічну систему та тим правовим нормам, що нав'язуються або пропонуються ними.

Глобалізаційні процеси, пронизуючи внутрішньодержавну сферу через економічні, правові, інформаційні, а також інші канали, трансформують саму сутність державного регулювання. В результаті цього традиційні державні регуляторні функції в економічній сфері, що були характерними раніше, зазнають суттєвих змін. Так реалізація мінімальних функцій державного

¹ Кельдер Т.Л., Грубась В.В. Державне регулювання міжнародної економічної діяльності в умовах глобалізації. *Вісник Запорізького національного університету. Економічні науки*. 2010. № 1(5). С. 150.

регулювання щодо створення нормативно-правової бази, необхідної для суб'єктів господарювання, забезпечення захисту конкуренції на ринку, підтримання на необхідному для розвитку економіки рівня кількості грошової маси, подолання або принаймні зменшення впливу екстерналій, забезпечення створення суспільних благ, є необхідною, але в сучасних умовах недостатньою умовою економічного розвитку держави.

Для того, щоб визначити наскільки певна країна є інтегрованою в глобалізаційний процес, починаючи з 2002 року використовують Індекс рівня глобалізації країн світу (*KOF Index of Globalization*). Даний індекс за своїм змістом є комбінованим показником і дозволяє оцінювати масштаби інтеграції певної країни у світовий простір та порівняти різні країни за його компонентами. В основу даного показника покладено суму наступних складових: економічну, соціальну і політичну. Для кожного з наведених компонентів встановлений свій ваговий коефіцієнт, який складає відповідно 36 %, 39 % і 25 %.

Щоб краще зрозуміти зміст економічної глобалізації, слід враховувати, що для індексу економічної глобалізації характерні два виміри:

1. реальні потоки (матеріальні та фінансові);
2. бар'єри, що перешкоджають руху реальних потоків¹.

Задекларувавши відкритість до глобалізаційних процесів, провідні країни світу досить часто застосовують заходи державного регулювання, спрямовані на зниження впливу глобалізації. Особливо це стосується економічної сфери. Так як одним із факторів визначення економічного компонента індексу КОФ є оцінка протекційних заходів та обмежень, можна констатувати, що політика лібералізації світової торгівлі, яка декларується високорозвиненими країнами, на практиці досить часто порушується.

Щодо України, то починаючи з 2013 року спостерігається тенденція до посилення масштабу інтеграції країни у світовий простір. Так у 2013 році Україна посідала 47 місце за

¹ Григор О.О. Оцінка рівня глобалізації та аналіз рівня відкритості України світовому господарству. *Економіка та держава*. 2010. № 10. С. 105.

рівнем глобалізації, тоді як у 2017 – 43¹. Звертає на себе увагу стрімке зростання показника економічної глобалізації з 2013–2016 роки, так у 2013 р. – 64 місце, 2014 р. – 59, 2015 р. – 56, 2016 р. – 54, але у 2017 р. спад до 63 місця². Це може бути обґрунтовано суттєвим розширенням міжнародних відносин в економічній сфері з іншими країнами, насамперед з ЄС. Поряд з тим, на нашу думку, таке зростання може нести також і загрози. Враховуючи те, що в останні роки Україна щільно співпрацює з міжнародними фінансовими установами, насамперед МВФ, виникає загроза часткової втрати можливостей повноцінного державного регулювання економіки.

Україна, як і більшість сучасних країн світу, зіштовхнулись з тим, що зміни глобального масштабу змушують державу виконувати попередньо непридатні їй функції, пов'язані зокрема з модернізацією економіки, підвищенням рівня конкурентоспроможності національного товаровиробника, зростанням інноваційного потенціалу, забезпеченням стійкості фінансової системи від кризових явищ, в тому числі, глобального масштабу. Поряд з тим, досягнення найбільш ефективних результатів державного регулювання в економічній сфері може бути забезпечене виключно у випадку дотримання ринкових умов господарювання. Таким чином, одним із основних завдань сучасного державного регулювання має бути забезпечення ринкових прав і свобод підприємництва, з одночасною реалізацією завдань покликаних нівелювати вплив негативних глобалізаційних тенденцій на національну економіку.

В умовах глобалізації на державу також покладено суттєву відповідальність у сферах: налагодження зовнішньоторгівельних зв'язків на світовому рівні, підтримання оптимального для торгівельної політики рівня валютного курсу національної грошової одиниці, контролю за експортом не лише товарів, але й капіталів. Таким чином, трансформаційні процеси також відбуваються у державному регулюванні інших, окрім фінансової, сфер економіки, насамперед зовнішньої торгівлі.

¹ Globalization Index (KOF). URL: <http://globalization.kof.ethz.ch>

² Там само.

Можна стверджувати, що глобалізаційні процеси, впливаючи на державне регулювання економіки мають, як позитивні, так і негативні наслідки. Одним з найбільш суттєвих негативних наслідків глобалізації є загострення проблем в сфері державних фінансів. В останні десятиріччя чітко простежується тенденція до розбалансованості національних бюджетів, причому це стосується, як країн, економіка яких лише переходить до ринкової, так і високорозвинених країн¹.

Одним із пояснень такої ситуації може бути саме зростання впливу глобальних економічних процесів. Розширення можливостей інтеграційних утворень, розвиток глобального фондового ринку, зростання кількості міжнародних фінансових інституцій, все це в кінцевому підсумку призводить до того, що окремі країни при неспроможності забезпечити баланс державних фінансів, у тому чи іншому вигляді, звертаються за міжнародною допомогою. Підсумком такої політики є зростання державного боргу та часткова втрата суверенітету щодо здійснення державного регулювання національної економіки, адже кредитори отримують додаткові важелі впливу на внутрішньоекономічні процеси всередині країни.

Саме тому, на нашу думку, для України першочерговим є трансформація самих підходів до державного регулювання, що не лише забезпечить ефективність перебудови застарілої бюрократичної системи, але й дасть можливість інтегруватись у сучасних світовий простір без додаткових ризиків. Основними напрямками, які мають першочерговий характер в даному контексті мають бути:

- орієнтування при прийнятні державно-регуляторних рішень у економічній сфері на конкретні результати (ефективність, рентабельність, продуктивність тощо);
- введення чітко визначених індикаторів, які б дозволили оцінити результати від вкладених фінансових ресурсів наприкінці (програмно-цільовий метод фінансування);

¹ Третяк Г.С., Блішук К.М. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 126; Войтович Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 15.

- зниження витрат на здійснення державно-регуляторних функцій, шляхом оптимізації кількості персоналу, зниження обсягів необхідних ресурсів;

- застосування методів дерегуляції, удосконалення механізмів моніторингу та контролю, збільшення відкритості та прозорості державного регулювання;

- активне впровадження у державне регулювання децентралізації та використання принципу субсидіарності, який передбачає зміщення центру прийняття управлінських рішень і перерозподілу фінансових ресурсів на рівень, який є найбільш наближеним до споживачів;

- трансформація внутрішньої будови державного регулювання шляхом створення сучасних, мобільних, конкурентоспроможних напіваавтономних агентств, які на відміну від існуючих громіздких структур зможуть більш ефективно виконувати покладені на них функції;

- перетворення існуючої на сьогодні системи закупівлі та надання суспільних благ (товарів чи послуг), шляхом виокремлення функції закупівлі, від функції надання, через застосування новітніх ефективних систем, які дозволять забезпечити конкурентоспроможність у даній сфері та оптимізувати державні витрати.

ШАУЛЬСЬКА ГАЛИНА,
головний консультант
науково-організаційного відділу
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат наук з державного управління

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стан розвитку громадянського суспільства – громадянських прав на участь у суспільно-політичному та культурному житті, відкритості влади, наближенні її до народу – є показником розвитку держави в цілому. Його міцність – запорука внутрішньої та зовнішньої безпеки країни. І усвідомлення українським суспільством важливості цього, вкотре відбулося після останніх історичних подій в Україні. Наслідком чого, стало обрання курсу реформ на децентралізацію та прийняття низки правових актів, спрямованих на розвиток громадянського суспільства в Україні.

Важливим документом стала Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., яку було затверджено Указом Президента України 26 лютого 2016 р.¹. Необхідність ухвалення правового акту було визначено так: «ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства,

¹ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016>

передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина». Отже, документ став відповіддю на початок нового етапу в історії розвитку громадянського суспільства, продемонстрував, що громадськість може кардинально вплинути на суспільно-політичні перетворення в країні, на оновлення та переформатування влади.

З метою впровадження та реалізації зазначеної Національної стратегії указом Президента України від 4 листопада 2016 року № 487/2016¹ було створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. Документом затверджено склад ради та її завдання, серед яких: формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики; приведення національного законодавства у сфері розвитку громадянського суспільства у відповідність із європейськими стандартами тощо.

Упродовж 2014–2018 рр. було розроблено та прийнято ще декілька важливих документів. Так, указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 ухвалюється Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»². Головною передумовою її реалізації є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. Відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, просто прозора та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини. Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до принципів гідності та неухильно дотримуватися Конституції України та законів України.

¹ Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства : Указ Президента України від 4 листопада 2016 року № 487/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>

² Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015>

У спектрі уваги постали і питання інституалізації громадських ініціатив та різних форм громадської самоорганізації. 13 липня 2016 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено постанову № 440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру»¹, згідно з якою неприбуткові організації пройшли перереєстрацію статутів. Проблеми інститутів громадянського суспільства, їх розпорошеність, копіювання функцій один одного, формальність існування, і необхідність вирішення цих проблем, частково досліджувались нами у монографії².

Важливим для розвитку громадянського суспільства в Україні можна вважати і розроблений проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» (щодо врегулювання діяльності всеукраїнських громадських об'єднань та їх місцевих осередків з статусом юридичної особи)» від 15.06.2016. № 4816³. Відповідно до цього проекту закону в Україні зможуть утворюватися та діяти місцеві, регіональні, всеукраїнські та міжнародні громадські об'єднання, а територія діяльності таких об'єднань визначатиметься ними самостійно, окрім випадків, зазначених у законі.

Потенціал та значущість громадянського суспільства для внутрішньої безпеки визнається й іншим проектом Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

¹ Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 440. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/440-2016-%D0%BF>

² Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д. філос. н., професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

³ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» щодо врегулювання діяльності всеукраїнських громадських об'єднань та їх місцевих осередків з статусом юридичної особи) від 15.06.2016. № 4816. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=59412

щодо розширення прав громадянського суспільства у боротьбі з корупцією» від 15.11.2016 № 5398¹. Його ухвалення дозволить надати заявникам про корупційні злочини всі права потерпілого у кримінальному процесі, що значно розширить можливості громадськості у боротьбі з корупцією. Крім того, прийняття законопроекту дозволить усунути ряд недоліків, які давали можливість затягувати кримінальні справи та не притягати злочинців до кримінальної відповідальності.

Незважаючи на те, що протягом останніх років Україна досягла деякого прогресу у створенні законодавчої та інституційної інфраструктури, необхідної для розв'язання проблеми корупції, проте рівень сприйняття проявів корупції громадянами та бізнесом і досягнення у реалізації реформи у сфері запобігання та протидії корупції залишається незадовільним. У зв'язку з цим, урядом від 23.08.2017 № 576-р² ухвалюється розпорядження «Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції». Як зазначається у документі: «...для більш ефективної роботи із запобігання та протидії корупції державі необхідна підтримка та залучення громадян. З метою ефективнішої координації зусиль усіх учасників антикорупційної реформи та зміни існуючої в суспільстві так званої «корупційної парадигми» необхідно звернути увагу на комунікації у сфері запобігання та протидії корупції». Є сподівання, що така взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства сприятиме запобіганню корупційним діям та боротьбі з корупцією.

Важливим для розбудови в Україні громадянського суспільства, її внутрішньої і зовнішньої безпеки, став Указ Президента України від 01.12.2016 № 534/2016 «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та

¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення прав громадянського суспільства у боротьбі з корупцією від 15.11.2016 № 5398. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=60501

² Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 576-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/576-2017-%D1%80>

консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері»¹. Серед пріоритетних завдань у документі визначені такі, як: забезпечувати підтримку громадських ініціатив щодо проведення за участю учасників антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях, волонтерів, внутрішньо переміщених осіб міжнародних, всеукраїнських та місцевих заходів національно-патріотичного змісту, у тому числі спрямованих на утвердження національно-патріотичної свідомості дітей та молоді, ушанування героїв боротьби Українського народу за незалежність і територіальну цілісність, популяризацію національної духовно-культурної спадщини, розвиток мережі військово-патріотичних клубів. А також уживати заходів щодо інформаційного висвітлення заходів щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, розвитку міжрегіонального співробітництва тощо.

Визнаючи важливість інформаційного забезпечення суспільства, отримання від суспільства зворотного зв'язку, уряд у квітні та травні 2015 року вносить декілька важливих змін до постанови від 03.11.2010 р. № 996² «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», які стосуються форм та механізмів консультацій органів публічної влади з громадськістю. У порядку проведення таких консультацій розписано новий механізм електронних консультацій, в тому числі з використанням урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада». У такий спосіб, з орієнтуванням на європейські стандарти, стає можливим забезпечення захисту прав і свобод громадян, впровадження практики «належного врядування», відкритості та прозорості інститутів влади.

¹ Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері : Указ Президента України від 01.12.2016 № 534/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/534/2016>

² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» від 9 квітня 2015 року № 319-VIII було внесено зміни до закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI¹. Завдяки цьому оновлюється механізм забезпечення реалізації права особи на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес, забезпечення прозорості в діяльності органів публічної влади шляхом упровадження механізму оприлюднення публічної інформації у вигляді «відкритих даних». Запровадження європейських стандартів так званих «відкритих даних» передбачає можливість доступу до впорядкованих даних, які придатні до автоматизованої обробки без попереднього втручання людини з можливістю подальшого використання в найрізноманітніших цілях: для наукових досліджень, інновацій, у бізнес-проектах, а також для здійснення громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Протягом 2015–2018 рр. було якісно підсилено і закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР², зокрема внесенням доповнень щодо електронного звернення та електронної петиції. Такі зміни значно розширили можливості реалізації права громадян на звернення до органів публічної влади, передбаченого Конституцією України, із застосуванням ефективних новітніх технологій і методів. Зміни до закону дозволили запровадити механізм подання звернень в електронній формі, а також такий новий інструмент звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, до органів місцевого самоврядування, як електронна петиція. Нововведення сприяють становленню діалогу між органами публічної влади і громадянами, надаючи можливості для швидкого реагування держави та органів місцевого самоврядування на суспільні виклики та ініціативи.

¹ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2939-17>

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

Отже, короткий аналіз законодавчих змін, які відбулися у державі останніми роками, під час реформ з децентралізації, переконує, що розвитку громадянського суспільства з боку держави приділено увагу. В українське суспільство прийшло усвідомлення його важливості для розвитку держави, з метою забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Трансформаційні процеси у суспільстві триватимуть ще довго, але обрано вірний напрямок руху – з орієнтуванням на європейські стандарти, – а це робить можливим забезпечення захисту прав і свобод громадян, впровадження практики «належного врядування», відкритості та прозорості інститутів влади.

ЯРМИШ ОЛЕКСАНДР,

*головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ, ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ

Серед демократичних перетворень, які здійснюються в Україні останніми роками, реформа децентралізації публічної влади привертає особливу увагу з боку і науковців, і політиків, і широкої громадськості, і наших закордонних партнерів. Такий інтерес обумовлений не тільки значущістю завдань, а й тією обставиною, що ця реформа, на відміну від багатьох інших, майже одноставно визнається як одна з найбільш успішних (а то й як єдина успішна). Децентралізація ставить за мету «підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації»¹.

Розрізняють два типи децентралізації: адміністративний (бюрократичний) і демократичний. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади. Де-

¹ Гамбург Л.С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 4 (I). С. 140. URL: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf> (Дата звернення: 12.05.2018.).

мократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням¹.

Обидва варіанти децентралізації дискутуються в наукових колах, серед політиків, експертів, громадськості, але просування цього процесу в нашій країні відбувалось досить повільно. Певною мірою це пояснюється тим, що, по-перше, Україна є державою унітарною, а це передбачає централізацію всієї системи державного управління. По-друге, обмеженістю прописаних повноважень місцевих органів у законодавчих документах. По-третє, відносно низькою активністю громадськості у процесах демократизації суспільства².

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу за збереження єдності держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату³.

Цілком очевидними є неабиякі демократичні переваги децентралізації, оскільки вона передбачає передачу управління максимальним числом справ в руки безпосередньо зацікавлених осіб або їх представників⁴.

¹ Політологічний енциклопедичний словник / відп. ред. Шемшученко Ю. С, упоряд. Горбатенко В.П. К. : Генеза, 2004. С. 152.

² Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937> (Дата звернення: 12.05.2018).

³ Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2015. № 12. С. 23. URL: www.viche.info (Дата звернення: 14.05.2018).

⁴ Роман В.Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 92-98. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efdu_2014_38_11.pdf (Дата звернення: 15.05.2018).

Світова практика свідчить, що більшість країн тяжіють до децентралізованої влади. Це спонукає вітчизняних науковців (політологів, юристів, фахівців з державного управління та ін.) ретельно вивчати цей досвід, досліджувати питання його використання в Україні з урахуванням наших реалій.

Такими, що заслуговують на увагу, нам видаються узагальнення і пропозиції авторів колективної монографії закарпатських правників, яка вийшла в 2015 р. за загальною редакцією проф. М.В. Савчина¹. Зокрема, автори наголошують на наступному. Децентралізація влади може набувати різних форм у залежності від цілей розвитку системи – публічної влади та системи публічної адміністрації. Окрім політичної децентралізації, яка передбачає організацію публічної влади на рівні суб'єкта федерації або автономії, різниця між деконцентрацією та делегуванням і деволюцією як формами адміністративної децентралізації полягає у відносинах органу, який надає повноваження, і того, що їх отримує. Деконцентрація передбачає наявність вертикальних відносин підпорядкування, делегування означає існування договірних відносин публічного права, деволюція залучає відносини «на відстані витягнутої руки».

Є очевидним, що одним із складних питань є визначення показників адміністративної децентралізації, тобто показників ступеня самостійності децентралізованого суб'єкта у вирішенні управлінських питань. Звичайно, не слід занадто спрощувати процес децентралізації, адже він характеризується різноманіттям адміністративних зв'язків між суб'єктом, який набуває управлінські функції та повноваження і тим, який їх передає. Тим не менше, одним із можливих способів визначити рівень місцевої автономії – це проаналізувати контроль, що здійснюється за місцевими доходами. А саме, відсоток власних доходів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів може бути показником рівня місцевого контролю за ресурсами,

¹ Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія / за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с.

оскільки величина самого місцевого ресурсу буде показником радше заможності громади, а не рівня контролю.

На думку дослідників, формування конституційно-адміністративних параметрів нової моделі місцевого самоврядування полягає не настільки у зміні конституційних положень – Конституція містить доволі гнучкий механізм окрім цілком пострадянської за духом системи місцевих державних адміністрацій. Адже саме на рівні законодавства та адміністративної практики, наголошують дослідники, має здійснюватися процес формування самодостатніх громад із належною передачею повноважень та матеріальних і фінансових ресурсів місцевій публічній владі.

Організація субрегіонального та регіонального рівня публічної влади відповідно до стандартів легітимності наближеності та доступності управлінських послуг можливе після становлення самодостатнього місцевого самоврядування на рівні громад. Так само мереживо-центрична система ухвалення владних рішень передбачає максимальне наближення здійснення повноважень саме на рівні громад, на субрегіональному та регіональному рівні достатньо залишити окремі функції з утримання доріг регіонального значення, закладів освіти та охорони здоров'я. Питання фінансової, фіскальної політики, організації судівництва, забезпечення національної безпеки, боротьби з організованою злочинністю та наркотрафіком, вирівнювання розвитку між регіонами є національним рівнем публічної влади¹.

Цілком обґрунтованим видається наступний висновок-прогноз авторів вищезазначеної монографії: «Упровадження децентралізації влади тісно пов'язано із реформою адміністративно-територіального поділу, який емпірично буде запроваджений спочатку шляхом укрупнення громад, які мають стати реально дієвими та спроможними. Така самодостатність громад має бути побудована на аудиті необхідних

¹ Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія / за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород: ТІМΠΑНИ, 2015. С. 194–195.

адміністративних послуг населенню та забезпечення доступу до них, а також їхньої належної якості. За таких умов можлива побудова субрегіонального та регіонального рівня властей, які б були здатні координувати зусилля щодо вирішення функцій і завдань публічної влади відповідного рівня – субрегіону (повіту, району) – регіону (області, землі, міста-столиці тощо). Так само, транскордонне співробітництво на засадах об'єднання фінансових і матеріальних ресурсів сприятиме процесу європейської інтеграції України»¹.

Із часу набуття Україною незалежності питання впровадження децентралізації влади постійно піднімалось, але бракувало політичної волі. Активно розгорнувся цей процес у квітні 2014 р., коли Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади», якою передбачається визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад².

Протягом 2014–2015 рр. Верховною Радою, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про засади державної регіональної політики», «Про ратифікацію Додат-

¹ Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти: монографія / за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород: ТИМΠΑНИ, 2015. С. 198.

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Дата звернення: 10.05.2018).

кового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» та ін.

Також Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 була схвалена «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. У Стратегії щодо децентралізації та реформи державного управління зазначено: «Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування»¹.

Окрім того, Президентом України був поданий законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (№ 2217а від 15 липня 2015 року), який був попередньо схвалений Постановою Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. Ним передбачено, що джерелом влади в Україні повинні стати місцеві громади, які самі будуть збирати податки і розподіляти бюджети. Місцеві органи влади отримують значний об'єм повноважень. У власність територіальних громад передаються землі, рухоме і нерухоме

¹ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

майно, комунальні об'єкти, природні ресурси тощо. Замість обласних та районних адміністрацій держава буде представлена інститутом префектів¹.

Посада префектів вводиться з метою нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування на відповідній території. У законопроекті також зазначено, що префект координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечує виконання державних програм; спрямовує і організовує діяльність територіальних органів, центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Глава держави зможе тимчасово призупиняти повноваження місцевих органів влади у випадку, якщо є загроза державному суверенітету².

При впровадженні реформи з децентралізації необхідно враховувати, що вона має не лише переваги над централізованою системою, а й свої недоліки. Так, американський фінансовий аналітик Джеймс Шуров'єски зазначає: «Сила децентралізації полягає в тому, що з одного боку вона стимулює незалежність і спеціалізацію, а з іншого – дозволяє людям координувати свої дії і вирішувати складні проблеми. Суттєвий недолік децентралізованої системи – відсутність гарантій того, що цінна інформація, отримана в одній частині системи стане всезагальним надбанням»³. При цьому автор застерігає, що «створити децентралізовану систему не так то й просто, а ще важче її підтримувати. Крім того, децентралізація дуже легко перетворюється в дезорганізацію»⁴.

¹ Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

² Там само.

³ Шуров'єски Джеймс. Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство: [пер. с англ. В.Н. Логвинова]. М.: И.Д.Вильямс, 2007. С.84.

⁴ Там само. С. 87.

Попри усі вагомні результати, які уже досягнуті в ході реформи, слід відзначити й перешкоди на їх подальшому шляху. Зокрема, думка «Законодавче забезпечення відстає від практики децентралізації» звучить рефреном майже у всіх відгуках з місць. Чимало питань виникає і при аналізі безпекових аспектів децентралізації. Потребує поглибленого розгляду функціонування політичної влади в центрі і на місцях. У зв'язку з цим актуальності набуває дослідження нового явища в Українській унітарній державі – регіональних політичних режимів¹. Хотілося б сподіватися, що у новому Законі України «Про національну безпеку і оборону», який має бути прийнятий найближчим часом, буде закріплено, поміж іншого, і статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки.

В умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація, на думку О. В. Скрипнюка, може призвести до поглиблення наявних та появи нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це слід передбачити й бути готовими до таких викликів:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, сепаратистських настроїв у окремих регіонах;
- посилення сваволі чиновників та місцевих еліт і зростання незадоволення населення регіонів владою, включаючи центральну, яка демонструватиме неспроможність захистити інтереси та права регіональних громад;
- небезпека відцентрових тенденцій через украї низький рівень відповідальності держави перед адміністративно-територіальними суб'єктами².

Успішність просування України до консолідованої демократії буде залежати від здатності політичних еліт творчо і

¹ Яремчик В.Д. Регіональні політичні режими в Україні: Львівщина (1990–2017 рр.). К. : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2018. 112 с.

² Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. *Віче : громадсько-політичний і теоретичний журнал*. 2015. № 12. С. 24. URL: www.viche.info (Дата звернення: 14.05.2018.)

конструктивно працювати, а також від ефективності діяльності Верховної Ради, Президента і уряду в зовнішній і внутрішній політиці, тісної співпраці України з євроатлантичними структурами, ступеня розвитку громадянського суспільства¹.

¹ Цурканова И. А. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2014. Вип. 8. С. 276. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/filipol_2014_8_70

ЧАСТИНА III
НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА
УЗГОДЖЕНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Андрушко Ірина,
провідний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук

ІНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМУ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Одним із прикладів прогалини в законодавстві є відсутність базового закону (законів) про всеукраїнський та місцеві референдуми. Так, Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. № 1286-XII втратив чинність на підставі Закону № 5475-VI від 06.11.2012, а Закон України «Про Всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 року № 5475-VI визнано неконституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018 року.

Закон України «Про Всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 року містив певні недоліки, що і призвело до появи негативних висновків стосовно цього Закону. Так, Конституційний Суд України та Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) надали свої висновки щодо Закону України «Про Всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 року № 5475-VI, де, зокрема, Венеціанська Комісія на 95-й Пленарній сесії (Венеція, 14–15 червня 2013 року) ухвалила окремий Висновок щодо Закону № 5475, у якому зазначила: «... деякі положення нового закону, що дозволяють

призначати референдум за народною ініціативою щодо конституційних змін, при більш детальному аналізі на предмет можливих ризиків, видаються проблематичними не лише щодо відповідності деяким міжнародно визнаним стандартам в сфері проведення референдумів, а й з точки зору того, як вони тлумачать текст Конституції України. Венеціанська Комісія вже зазначила у своїх попередніх висновках щодо проектів законів про референдум, що деякі з їх положень виходять за рамки конституційних норм, що може призвести до маніпуляцій з референдумом з політичних міркувань, зокрема, щодо зміни Конституції у спосіб, не передбачений самою Конституцією України. На жаль, і новий закон містить подібні положення»¹.

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 квітня 2018 року у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Всеукраїнський референдум»² зазначив, що ухваливши Закон № 5475, Верховна Рада України шостого скликання сформувала законодавчі механізми безпосереднього здійснення народом влади за межами порядку, передбаченого Конституцією України, внаслідок чого було порушено конституційний принцип поділу державної влади.

Окрім того, Конституційний Суд України враховує, що створення законодавчого механізму внесення змін до Конституції України, який не відповідає порядку, установленому нормами розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» Конституції України, крім іншого, спричиняє обмеження конституційних повноважень парламенту щодо внесення змін до Конституції України. Серед недоліків Закону № 5475 слід від-

¹ Висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) № 705/2012 щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <http://document.ua/visnovok-n-705-2012-shodo-zakonu-ukrayini-provseukrayinskii-doc147137.html>

² Рішення Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 року у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v004p710-18>

значити також те, що його положення істотно обмежують повноваження Конституційного Суду України, визначені Конституцією України щодо здійснення ним превентивного конституційного контролю, передбаченого Конституцією України¹.

Закон «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 року не відновив своєї дії, тому у сфері референдумного законодавства утворився правовий вакуум. Прийняття нової редакції Закону України «Про Всеукраїнський референдум», яке було заплановано Верховною Радою України на ІV квартал 2015 року / 2016 року², не відбулося.

В умовах відсутності законодавчого урегулювання предмет всеукраїнського та місцевих референдумів, порядок їх призначення та проведення референдумів в Україні, залишається невизначеним.

Окремі питання, пов'язані із проведенням місцевих референдумів врегульовані Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак, порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми (стаття 7 частина 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У результаті відсутності закону (законів), який регулював би предмет та порядок проведення місцевих референдумів в Україні гальмується процес створення ОТГ. Неможливо, зокрема, довести до кінця процедуру створення об'єднаних територіальних громад. Так, частиною 5 статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено,

¹ Рішення Конституційного Суду України № 4-р/2018 від 26 квітня 2018 року у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v004p710-18>

² План законодавчого забезпечення реформ, схвалений Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/509-19>

що у разі відповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад Конституції та законам України сільські, селищні, міські ради приймають рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад.

Проблемними залишаються питання зміни території держави, адже виключно всеукраїнським референдумом вирішується питання про зміну території України (стаття 73 Конституції України).

Ця прогалина загрожує державі проведенням незаконних референдумів і є загрозою територіальної цілісності України як це сталося у Криму, внаслідок чого Крим увійшов до складу Російської Федерації. Ми бачимо, що ЦВК втратила контроль над проведенням виборів і референдумів у АРК. Як зазначали експерти Ради Європи, так званий «референдум» 16 березня 2014 року про приєднання Криму до Росії є нелегітимним. У Висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) про кримський референдум, прийнятому на 98-му пленарному засіданні у Венеції 21 березня 2014 року названий референдум був визнаний неконституційним та таким, що не відповідає міжнародним виборчим стандартам. Так, «для того, щоб референдум був конституційним і законним, потрібно, щоб питання, які ставляться перед учасниками голосування, були такими, що можуть бути предметом місцевого референдуму згідно з Конституціями України і Автономної Республіки Крим» (пункт 7).

Аналогічну позицію зайняв Конституційний Суд України від 14 березня 2014 року у рішенні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму». Конституційний Суд України наголошує, що принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта

адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, як невід'ємної складової частини України шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам¹. Конституційний Суд також зазначив, що «... українська Конституція забороняє будь-який місцевий референдум, який змінював би територію України, і що референдум в Криму не входить до повноважень, переданих владі Автономної Республіки Крим статтею 138 української Конституції» (пункт 15).

Окрім того, Венеціанська комісія висловила сумнів щодо відповідності кримського референдуму 16 березня 2014 року міжнародним стандартам, враховуючи наступні обставини:

- в Україні на сьогодні немає закону, що регулює місцеві референдуми. Тому не зрозуміло, згідно яких правових норм проводитиметься цей референдум;

- хоча Венеціанська комісія не провела всебічної оцінки поточної ситуації в Криму, масштабна публічна присутність військових (воєнізованих) сил не сприяє демократичному прийняттю рішень;

- висловлювалася стурбованість, у тому числі ОБСЄ, щодо свободи вираження думок в Криму;

- часовий проміжок від прийняття рішення про організацію референдуму до самого референдуму, що становить всього 10 днів, є занадто коротким² (пункт 22).

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v002p710-14>

² Висновок Венеціанської комісії про кримський референдум (повний український текст), Венеція, 21 березня 2014 року. URL: <http://www.zakonoproekt.org.ua/vysnovok-venetsianskoji-komisiji-pro-krymskyj-referendum-povnyj-ukrajinskyj-tekst-venetsiya-21-bereznja-2014-r.aspx>

У 2015 році Верховною Радою України було зареєстровано декілька законопроектів про всеукраїнський та місцеві референдуми, які можуть бути прийняті у першому читанні і в подальшому доопрацьовані перед другим читанням.

Таким чином, відсутність базових законів про всеукраїнський та місцеві референдуми, неможливість виконувати свої функції Центральною виборчою комісією та Конституційним Судом України несе загрозу конституційному ладу України, порушує принцип народного та державного суверенітету і призводить до зміни в територіальній організації державної влади. Прогалини в праві можуть бути проявом неякісної роботи Верховної Ради України, а не лише помилкою чи дефектом законодавства, також можуть призвести до небажаних і навіть небезпечних для держави наслідків.

АНІСІМОВА МАРИНА,
*доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат історичних наук,
кандидат юридичних наук, доцент*

МІЖНАРОДНЕ ПАРТНЕРСТВО – ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ КІБЕРБЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Становлення та динамічний розвиток інформаційного суспільства у сучасному глобалізованому світі разом з відкриттям нових можливостей для оперативного вирішення нагальних проблем у різних сферах і на різних рівнях суспільного життя супроводжується появою принципово нових (порівняно з традиційними загрозами) чинників для системи національної безпеки, формуванням нового поля протидії – кіберпростору. З огляду на його певну новизну та зумовлену нею недостатню нормативну урегульованість на міжнародному рівні, сьогодні виникає реальна небезпека безкарного використання кіберпростору для проведення військових спецоперацій. Якщо ж взяти до уваги ще й рівень проникнення ІКТ у всі критично важливі сфери життєдіяльності людини та держави й врахувати процес (який набуває рис усталеної тенденції) формування потужних транснаціональних злочинних груп, що спеціалізуються на злочинах у кіберпросторі, то актуальність і значущість дослідження проблеми міжнародного партнерства у сфері інформаційної безпеки як одного з дієвих інструментів забезпечення національної кібербезпеки стане очевидною.

Зростаючі масштаби кіберзлочинності¹ та її динамічне поширення породжує велику вірогідність використання інфор-

¹ Їх обсяги можна уявити по рівню збитків світової економіки від кіберзлочинів, що склали в 2017 році близько 600 мільярдів доларів. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2018/03/20/novyna/bezpeka/ukrayina-ta-velykobrytaniya-posylyat-spivpracyu-kiberbezpeczi>

маційного простору також в терористичних цілях. Враховуючи ці обставини, Україна налагоджує активну дво- та багатосторонню взаємодію з іншими державами та різноманітними міжнародними інституціями щодо забезпечення кібербезпеки. Насамперед мова йде про встановлену з 2008 року конструктивну співпрацю щодо питань кібербезпеки з Північно-Атлантичним Альянсом, в межах якої розроблені концептуальні засади партнерства між Україною та Північно-Атлантичним Альянсом, запроваджено механізм консультацій та оперативного обміну інформацією в разі скоєння кібератак національного масштабу, розроблено критерії оцінки кібернетичних загроз¹. З того часу й до сьогодні Україна бере активну участь у більшості заходів і спеціальних програм, що проходять під егідою НАТО й покликані вдосконалити та підвищити потенціал нашої держави у кібербезпековому секторі².

Новий рівень партнерської співпраці з Альянсом зафіксований підписанням угоди між СБУ та НАТО у липні 2017. Документ передбачає розбудову в Україні мережі ситуаційних центрів реагування на комп'ютерні інциденти та розгалуженої мережі автоматизованих датчиків подій, інтегрованих в інформаційні мережі об'єктів критичної інформаційної структури³. Отримана інформація акумулюватиметься у національній мережі ситуаційних центрів Держспецзв'язку та СБУ. Крім того, передбачено створення центрів кібернетичної безпеки у системі Збройних сил України та Національній поліції з перспек-

¹ Лук'янчук Р.В. Міжнародне співробітництво у сфері забезпечення кібернетичної безпеки: державні пріоритети. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/2015_4_8_ukr.pdf

² Маємо на увазі створення спеціальних трастових фондів НАТО. Всього таких фондів – п'ять, при цьому один із них спрямований на розвиток сучасних систем кіберзахисту відповідно до стандартів країн-членів НАТО. Див.: Угода про реалізацію Трастового фонду Україна–НАТО з питань кібербезпеки між Службою безпеки України та Румунською службою інформації від 23 лип. 2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 79.

³ У Києві підписали договір про постачання обладнання НАТО для кіберзахисту. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2259204-u-kiievi-pidpisali-dogovir-pro-postacanna-obladnanna-nato-dla-kiberzahistu.html>

тивною їх інтегрування в національну мережу ситуаційних центрів. Втілення цієї програми дозволить Україні вбудуватися в єдину систему євроатлантичної кібербезпеки, що спрямована на запобігання, виявлення та протидію загрозам, які існують в інформаційному просторі.

А рівень таких загроз в умовах гібридної війни, розв'язаної Росією на сході України, відчутно збільшився¹, що засвідчується активізацією хакерських кібератак, які виконуються за завданням іноземних спецслужб (зокрема країни агресора – Російської Федерації) і спрямовані на підрив національної безпеки України. Їх метою є не лише отримання інформації, що перебуває у володінні держави, та заподіяння шкоди об'єктам критичної інфраструктури, а й здобуття конфіденційної/персональної інформації суб'єктів приватного сектору.

Після хвилі серйозних кібератак, що накрила Україну в 2015 році, влада поквапилася з прийняттям національної Стратегії кібербезпеки², в якій визначено інституційну основу національної системи кібербезпеки та основні етапи розвитку кібербезпекового сектору держави. Україною також ініційований розвиток контактів у сфері протидії комп'ютерній злочинності з Дирекцією стеження за територіями Франції (DST), Службою інформації й демократичної безпеки Італії (SISDE), Національною радою правоохоронних органів Швеції тощо³.

Плідною і зацікавленою є співпраця України у зазначеній сфері з нашими стратегічними європейськими партнерами – Радою Європи та Євросоюзом. Україна є учасницею Конвенції про кіберзлочинність, проекту *CyberCrime EAP* з проблем кі-

¹ Довгань О. Д., Доронін І. М. Ескалація кіберзагроз національним інтересам України та правові аспекти кіберзахисту: монографія. Київ: Видавничий дім «АртЕк». 2017. 107с. [С. 41].

² Указ Президента України №96/2016: Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року "Про Стратегію кібербезпеки України". URL: <http://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>

³ Майбутнє кіберпростору та національні інтереси України: нові міжнародні ініціативи провідних геополітичних гравців. Аналітична доповідь ст. 23. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kyberprostyr-17541.pdf>

берзлочинності в рамках Організації Східного Партнерства¹. Нею також підписано Меморандум про взаєморозуміння з Європолом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку², що забезпечує оперативний обмін інформацією з країнами-членами ЄС через Європол і дозволяє поглибити практичну взаємодію з інституціями ЄС.

Одна з них – Єврокомісія, – ставлячи за мету досягнення й утримання високого рівня інформаційної безпеки у всіх її вимірах, запроваджує цілісну стратегію кібербезпеки. У ЄС проводиться робота над створенням єдиної бази даних про кіберзагрози та системи постійного обміну інформацією. Для цього створено Європейське агентство з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA). Воно використовується як інформаційний портал для обміну інформацією, знаннями і досвідом у сфері інформаційної безпеки³.

Україна здійснює також партнерську співпрацю з Європейською організацією з питань юстиції, що створена для сприяння органам кримінального переслідування держав-членів ЄС у боротьбі проти транскордонної злочинності, включаючи комп'ютерні злочини, шахрайство і корупцію, відмивання грошей та злочини проти довкілля. У 2016 р. між Україною та Євроюстом було підписано Угоду про співробітництво⁴, на виконання положень якої 18 серпня 2018р. вперше за історію прокуратури України було відряджено представника відом-

¹ Конвенція про кіберзлочинність. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_575; Угода між Україною та Європейським поліцейським офісом про стратегічне співробітництво від 04.12.2009. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_954; Стратегические приоритеты сотрудничества в области противодействия киберпреступности в странах Восточного партнерства. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31543359#pos=20-194

² Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_a12

³ The European Union Agency for Network and Information Security. URL: www.enisa.europa.eu

⁴ Угода про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції від 27.06.2016. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_024-16

ства у якості Прокурора зі зв'язку для Євроюсту¹. Серед головних обов'язків Прокурора зі зв'язку – сприяння взаємодії правоохоронних органів України з компетентними органами держав – членів Євроюсту. Коло завдань представника ГПУ окреслено як зміцнення співпраці з іншими організаціями та відомствами, розташованими в м. Гаага, зокрема, з Європолем, Європейською мережею з правосуддя, Міжнародного кримінального суду, Міжнародного суду ООН, органами прокуратури Королівства Нідерланди. Координувати цю діяльність має Департамент міжнародно-правового співробітництва Генеральної прокуратури України. Призначення національного представника забезпечить оперативне та результативне реагування на виклики, що виникають у сфері міжнародної протидії транскордонній злочинності.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що міжнародне партнерство відкриває Україні нові реальні можливості для вирішення нагальних проблем, які вона має в галузі забезпечення національної кібербезпеки. Головне на сьогодні – ефективно використати цей інструмент для розвитку оборонно-технічного потенціалу нашої держави у сфері кібербезпеки.

¹ Генпрокуратура відрядила свого представника до Євроюсту. URL: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/-genprokuratura-vidryadyla-svogo-predstavnyka-do-yevroyustu/?month=09&year=2018>

БАРАБАШ ТЕТЯНА,
*завідувач відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВПЛИВ РЕФОРМИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ НА КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ЗАКОН

Необхідність реформування сектору безпеки і оборони, зокрема, правоохоронної системи, впливає із міжнародних зобов'язань України як члена Ради Європи. Україна має виконати низку рекомендацій щодо загальних стандартів Ради Європи стосовно правоохоронної системи країн-членів. Головними з них є: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1402 (1999) «Контроль внутрішніх служб безпеки в країнах-членах Ради Європи», 1713 (2005) «Про демократичний нагляд над сектором безпеки в країнах-членах», Рекомендація Rec (2000) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Роль прокуратури в системі кримінального правосуддя».

Парламентська Асамблея Ради Європи пропонує, щоб внутрішні служби безпеки не мали права провадити кримінальні розслідування, арешти та затримання, а також брати участь у боротьбі з організованою злочинністю, за винятком випадків, коли організована злочинність явно загрожує порядку у демократичному суспільстві (п. 6 Рекомендацій ПАРЕ № 1402 (1999)). При цьому єдиним завданням внутрішніх служб безпеки є захист національної безпеки. Захист національної безпеки визначається як боротьба з явними і існуючими погрозами державі і суспільству (підпункт «ii» пункту А Рекомендацій ПАРЕ № 1402 (1999)). Внутрішнім службам безпеки не може бути дано дозвіл на проведення правоохоронних заходів, таких, як кримінальні розслідування, арешти або затримання. У зв'язку з високою ймовірністю перевищення влади в таких випадках, а також щоб уникнути дублювання традиційних по-

ліцейських повноважень, таке право дається виключно правоохоронним органам (підпункт «ііі» пункту Б Рекомендацій ПАРЕ № 1402 (1999). Окрім того, в абзаці «b» підпункту «іі» пункту 10 Рекомендацій ПАРЕ 1713 (2005) зазначено, що, враховуючи відмінності у задачах та повноваженнях служб безпеки та розвідувальних служб, з одного боку, і правоохоронних органів – з іншого, дуже важливо відобразити ці відмінності у законодавстві.

Моніторинговий комітет Ради Європи у своїй доповіді про виконання обов'язків та зобов'язань Україною (Резолюція № 1466 (2005) зазначив, що коло обов'язків СБУ не відповідає вимогам ПАРЕ № № 1402 (1999) та 1713 (2005) і ПАРЕ закликає органи влади України реформувати Службу безпеки України відповідно до стандартів Ради Європи, зазначених у цих Рекомендаціях. Відповідно до рекомендацій служб безпеки не слід дозволяти здійснювати кримінальні розслідування, арешт або затримання людей, а також їх не можна залучати до боротьби з організованою злочинністю, за винятком дуже специфічних випадків, коли організована злочинність являє явну загрозу вільному правопорядку демократичної держави. ПАРЕ звертає увагу на те, що коло обов'язків СБУ не відповідає цим стандартам і, тому, має бути приведеним у відповідність до Правил, що додаються до Рекомендації № 1402 (1999). Це вимагатиме скасування поточного правоохоронного характеру СБУ і поступової передачі частини її функцій іншим правоохоронним органам (пункт 177 Доповіді ПАРЕ щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюція ПАРЕ № 1466 та Рекомендація ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 року).

Реформа системи національної безпеки та оборони, відповідно вітчизняних стратегічних документів у цій сфері, передбачає: відновлення територіальної цілісності України, створення ефективного сектору безпеки і оборони, підвищення обороноздатності держави, реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, реформування системи державного управління, нова якість ан-

тикорупційної політики, особливе партнерство з НАТО, забезпечення національної безпеки у зовнішньополітичній сфері, а також економічної, енергетичної, екологічної та інформаційної безпеки.

Особливе значення у цьому контексті набуває переформування діяльності такого важливого в системі органів державної влади органу, як Служба безпеки України. Про таку необхідність йшлося у Позачерговому посланні Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» (2014 р.)¹: «Поетапне позбавлення невласливих спеціальним службам функцій та відповідне посилення повноважень у сферах контррозвідувальної діяльності, боротьби з тероризмом, захисту національної державності, суверенітету та конституційного ладу, демократичних цінностей суспільства зумовлює потребу прийняття у новій редакції Закону України «Про Службу безпеки України» і у Плані законодавчого забезпечення реформ в Україні².

Варто відмітити, що реформування Служби безпеки ще в 2008–2009 роках планувалося саме в напрямку руху цієї структури до сучасної спецслужби. Правовою основою для таких змін були Концепція реформування Служби безпеки України та Комплексна цільова програма реформування Служби безпеки України, схвалені рішеннями Ради національної безпеки і оборони України, і введені в дію Указами Президента України від 20 березня 2008 року та від 20 березня 2009 року, відповідно. Але після президентських виборів 2010 року ці документи були відкинуті, у зв'язку із ухваленням Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» № 2592-VI від 7 жовтня 2010 року, який був покликаний привести у відповідність до Конституції зразка 1996 року низку законодавчих актів, зокрема й Закону «Про Службу безпеки України». Однак,

¹ Позачергове послання Президента України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» (2014 р.). URL: <https://www.president.gov.ua>

² План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. URL: <http://rada.gov.ua/>

навіть після втрати чинності цим Законом, прийняття Стратегії національної безпеки, підтримки, в цілому, нових поглядів на діяльність Служби безпеки, реформування останньої відбувається доволі повільно. Попри вагомий законодавчий крок в напрямку реформування Служби безпеки (в Законі України «Про національну безпеку»¹), наразі поки відсутні зареєстровані законопроекти щодо оновлення Закону «Про Службу безпеки України».

Діяльність органів безпеки зачіпає і кримінальну процесуальну сферу. Тому, питання змін до Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) видаються актуальними.

У Стратегії національної безпеки України² зазначається, що реформа Служби безпеки України має на меті створення динамічної, укомплектованої високопрофесійними фахівцями, забезпеченої сучасними матеріальними і технічними засобами спеціальної служби, здатної ефективно захищати державний суверенітет, конституційний лад і територіальну цілісність України. При цьому буде забезпечено концентрацію зусиль на: контррозвідувальній діяльності; нейтралізації сепаратистських та екстремістських рухів і організацій; забезпеченні державної безпеки у сферах боротьби з тероризмом, економічної, інформаційної, кібернетичної безпеки; захисті державної таємниці; сприянні швидкому і ефективному обміну інформацією з державами-членами НАТО, ЄС на основі взаємної довіри. Стосовно ж удосконалення приписів КПК, лише зауважено на необхідності створення Державного бюро розслідувань України як державного правоохоронного органу, відповідального за проведення кримінальних розслідувань, і завершенні реформування органів прокуратури відповідно до норм і стандартів Європейського Союзу.

Врегулювання національної безпеки і процесуальної діяльності органів безпеки у чинному КПК представлено наступним чином.

¹ Про національну безпеку : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/>

² Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <https://www.president.gov.ua>

Про інтереси національної безпеки наголошено в ст. 314 КПК: «У підготовчому судовому засіданні суд... лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини вирішує питання щодо складання досудової доповіді».

Виділені особливості проведення експертизи у кримінальному провадженні, яке містить державну таємницю: «Проведення експертизи щодо законності віднесення інформації у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку до державної таємниці, зміни ступеня секретності цієї інформації та її розсекречування, підготовка висновку щодо завданої національній безпеці України шкоди у разі розголошення секретної інформації чи втрати матеріальних носіїв такої інформації здійснюється посадовою особою, на яку покладено виконання функцій державного експерта з питань таємниць відповідно до закону у сфері державної таємниці» (ст. 518 КПК).

Органи безпеки визначені органом досудового розслідування, органом, що здійснює дізнання і досудове слідство (ст. 38 КПК). Також у кримінальному провадженні приймають участь оперативні підрозділи органів безпеки, наділені правом на проведення негласних слідчих (розшукових) дій (ст. 41 КПК).

Безпосередньо Служба безпеки України в кримінальному процесуальному законі згадується двічі: в контексті погодження порядку формування та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань (ч. 2 ст. 214 КПК) і продовження строку проведення негласної слідчої (розшукової) дії начальником Центрального управління Служби безпеки України – до 12 місяців; Головою Служби безпеки України – до 18 місяців (ст. 246 КПК).

Основною особливістю регламентації діяльності органів безпеки в кримінальному провадженні є розмежування підслідності. Так, слідчі органів безпеки здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 109, 110, 110⁻², 111, 112, 113, 114, 114⁻¹, 201, 258–258⁻⁵, 265⁻¹, 305, 328, 329, 330, 332⁻¹, 333, 334, 359, 422, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 446, 447 Кримінального кодексу України (ст. 216 КПК).

Якщо під час розслідування злочинів, передбачених статтями 328, 329, 422 Кримінального кодексу України, будуть встановлені злочини, передбачені статтями 364, 365, 366, 367, 425, 426 Кримінального кодексу України, вчинені особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані із злочинами, вчиненими особою, щодо якої здійснюється досудове розслідування, вони розслідуються слідчими органів безпеки, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

Отже, підслідність органів безпеки межується, насамперед, із підслідністю антикорупційного бюро.

Окрім того, сферу національної безпеки зачіпає персональна підслідність, зумовлена тією чи іншою посадою, службовою функцією. Так, слідчі органів державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених, зокрема, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником. Злочини, пов'язані із корупцією, вчинені вказаними особами, розслідуються детективами НАБУ. Аналогічні правила застосовуються й до інших осіб, причетних до сектору безпеки і оборони: військовослужбовців вищого офіцерського складу Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України.

Дотичним до національної безпеки є встановлення особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції (ст. 615 КПК).

Органи безпеки в кримінальному провадженні наділені рядом процесуальних повноважень. Пряма законодавча вказівка на ці органи вбачається щодо: виконання ухвали про здійснення приводу; вручення особі, щодо якої проводиться допит, впізнання у режимі відео конференції, пам'ятки про її процесуальні права, перевірки її документів, що посвідчують особу та

перебування поряд з нею до закінчення слідчої (розшукової) дії; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; передання клопотання про видачу особи (екстрадицію).

Слідчі, а також оперативні підрозділи Служби безпеки, за наявності письмового доручення слідчого, прокурора, у рамках кримінального провадження мають право збирати докази шляхом витребування та отримання від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових та фізичних осіб речей, документів, відомостей, висновків експертів, висновків ревізій та актів перевірки (ч. 2 ст. 93 КПК).

Відповідно до листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.04.2013 р. № 223-558/0/4-13 «Про деякі питання здійснення слідчим суддею суду першої інстанції судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб під час застосування заходів забезпечення кримінального провадження», якщо особа, у володінні якої знаходяться речі або документи, не бажає добровільно передати їх стороні кримінального провадження або є підстави вважати, що вона не здійснить таку передачу добровільно після отримання відповідного запиту чи намагатиметься змінити або знищити відповідні речі або документи, а також якщо речі та документи згідно зі ст. 162 КПК містять охоронювану законом таємницю і таке вилучення необхідне для досягнення мети застосування цього заходу забезпечення, застосовується такий спосіб збирання доказів як вилучення речей чи документів (ч. 7 ст. 163 КПК) під час отримання доступу до речей і документів на підставі ухвали слідчого судді, суду.

При цьому, законодавством визначено лише виключні підстави і вимоги до форми запитів, відповідно до яких органи, підрозділи і співробітники СБУ мають право витребувати відомості та документальні матеріали: при здійсненні оперативно-розшукової діяльності (п. 4 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») – ухвала слідчого судді; при здійсненні досудового розслідування в рамках кримінального провадження (ст. 93 КПК) – форма запиту не визначена,

практика реалізації вказаних повноважень свідчить про застосування письмової форми запитів.

На сьогодні Служба безпеки України є одночасно спецслужбою та правоохоронним органом, що не узгоджується із цивілізованою світовою практикою. Відсутність регулювання затримання, арешту та утримання під вартою в СІЗО СБУ є наслідком подвійної природи Служби безпеки, коли вона поєднує функції спецслужби і правоохоронного органу, і приводить до незаконних дій в цій сфері.

Значна частина підрозділів Служби безпеки виконує правоохоронні функції, пов'язані із захистом національної безпеки, боротьбою з тероризмом, з корупцією, організованою злочинністю, контрабандою, продажем наркотиків, економічними злочинами. Такі повноваження фактично дублюють функції інших правоохоронних органів і підлягають критиці.

У контексті внесення змін до КПК, пов'язаних із діяльністю Служби безпеки України, на розгляді парламенту перебуває два законопроекти: «Про внесення змін до Законів України «Про попереднє ув'язнення» та «Про Службу безпеки України» (щодо функціонування слідчих ізоляторів)» (реєстр. № 6521 від 26.05.2017 р.) і «Про внесення змін до законодавчих актів щодо посилення інституційної спроможності Служби безпеки України» (реєстр. № 8057 від 23.02.2018 р.). Перший розроблено на виконання підпункту 2 пункту 14 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року¹, у зв'язку з необхідністю врегулювання на законодавчому рівні функціонування фактично існуючих установ попереднього ув'язнення Служби безпеки України, але конкретні зміни до кримінального процесуального закону відсутні, попри правову основу врегулювання декларованих питань.

Другий законопроект розроблено для вирішення на законодавчому рівні ряду проблемних питань, які полягають у систематичному втручанні Служби безпеки України в діяльність

¹ План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/>

представників бізнесу. З метою додаткового врегулювання повноважень Служби безпеки України у кримінальному процесі запропоновано:

- розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з контрабандою, а також незаконним обігом технічних засобів отримання інформації, віднести до повноважень органів Національної поліції;

- розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з фінансуванням тероризму та легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, віднести до повноважень органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Такі зміни, на думку авторів законопроекту, забезпечать розподілення підслідності зазначених категорій кримінальних правопорушень у відповідності до пріоритетних завдань кожного з органів досудового розслідування та сприятимуть зуженню можливостей для зловживань під час досудового розслідування.

Заборона підрозділам Служби безпеки України використовувати надані ресурси та повноваження для втручання у господарську діяльність приватних структур, видається слушною, в контексті загальної концепції реформування цього правоохоронного органу. Однак, будь-які «точкові» законодавчі зміни не є системними і не вирішують загальної мети модернізації Служби безпеки України.

Таким чином, оптимізація діяльності Служби безпеки в Україні потребує оновлення спеціального законодавчого акта у сфері її діяльності (із запровадженням засад парламентського контролю за формуванням керівництва Служби безпеки та її діяльністю) і внесення відповідних змін до кримінального процесуального закону, спрямованих на позбавлення цього органу повноважень щодо дізнання, слідства та інших правоохоронних повноважень.

БІЛОУС ВІКТОР,

*професор кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор*

ПРОБЛЕМИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Однією з найважливіших складових фінансової безпеки є інвестиційна безпека держави. Виявлення, ідентифікація та вимір факторів ризику, небезпек і загроз є одним з найважливіших завдань забезпечення фінансової та інвестиційної безпеки. Країни Європейського Союзу з початку минулого року вклали в українську економіку 597,3 млн дол., головними інвесторами стали Кіпр і Великобританія. Зростають інвестиції з боку Німеччини. У Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України повідомили, що станом на жовтень Німеччина вклала в нашу економіку 1,8 млрд дол., з них 1,1 млрд дол. – у промисловість. Крім того, на 37 % зросли інвестиції від Європейського банку реконструкції та розвитку (до 800 млн євро). За даними Державної служби статистики, обсяг іноземних капітальних інвестицій в Україну в минулому році значно зменшився. У січні-вересні він склав майже 4,8 млрд грн, що в 1,3 рази менше, ніж за аналогічний період 2016 року¹.

Потрібно відзначити, що у вітчизняній науковій літературі небагато наукових публікацій, які присвячені правовому забезпеченню інвестиційної безпеки держави. Зокрема, вони розглядалися у працях відомих дослідників. Сучасна проблематика інвестиційних процесів за умов трансформації аналізується в дослідженнях провідних вчених України – В. Базилевича, О. Бригінця, В. Гейця, М. Денисенка, П. Єщенка, Б. Кваснюка, І. Лукінова, Д. Лук'яненка, О. Махмудова, А. Музиченка, В. Савчука та інших.

¹ Прямые иностранные инвестиции. URL: <https://index.minfin.com.ua/economy/fdi/>

Держава має сприяти формуванню привабливого інвестиційного клімату й гарантувати інвесторам недоторканність їхнього капіталу і можливість його повернення з відповідним прибутком. На сьогодні інвестиційний клімат перебуває в негативному становищі. Це пов'язано з політичною нестабільністю, недосконалістю законодавчої влади.

Причини, чому приплив інвестицій в Україну падає, насправді, досить багато. Інвесторів відлякує високий рівень корупції, недовіра до судової системи, нестабільність національної валюти, монополізація ринків і, звичайно ж, військовий конфлікт України з Росією. При цьому, частина успішних реформ гальмуються. Зокрема, питання антикорупційного суду, земельної реформи, приватизації державних підприємств, тобто у тих сферах, де необхідний прогрес. Інакше не слід очікувати інвестицій, без яких не буде швидкого розвитку. У МВФ для виділення чергового траншу майже ті ж вимоги. Умовою для четвертого перегляду програми є прийняття закону про приватизацію, який забезпечить прозорий продаж держактивів, також вимогою була вже прийнята пенсійна реформа.

Закон про приватизацію державного майна Верховна Рада вже прийняла в середині січня. Відзначимо, що в документі вписана можливість використовувати для іноземних інвесторів норму «англійського права». У Мінекономіки вважають, що це підвищить привабливість українських об'єктів для іноземних покупців. В ЄБРР вже заявили, що закон про приватизацію позитивно вплине на приплив інвестицій.

У Світовому банку серед необхідних реформ називають земельну, бо підвищення прозорості та відкриття ринку землі збільшить інвестиції в Україну. Прихід інвесторів в цей сектор призведе до підвищення продуктивності. Для мільйонів людей – власників паїв та ділянок – це додаткові доходи від оренди, це дасть можливість наповнити бюджет і вивільнити кошти, які можна направити на інші напрями, зокрема на охорону здоров'я.

У Національному банку України назвали свої умови, при яких в країну прийдуть іноземні інвестиції, тобто інвестори

будуть приходити в країну лише тоді, коли у нас буде стабільна ситуація, щоб її досягти, перш за все мова йде про стабілізацію інфляції. Саме цей ключовий фактор може забезпечити стабільний приплив інвесторів».

Певний поштовх до приходу іноземних інвестицій надасть створення антикорупційного суду, але що кількість антикорупційних справ не так вже велика в загальному обсязі. Набагато важливіше, щоб в Україні існував і успішно діяв інститут захисту прав власності інвесторів. Важливою є і вирішення проблем збройного конфлікту на Донбасі.

Як бачимо, фінансова безпека держави залежить від інвестиційного клімату, тобто сукупності політичних, правових, економічних та соціальних умов, що забезпечують інвестиційну діяльність вітчизняних і закордонних інвесторів.

Головна мета Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2015–2020 рр. є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, та створенні реальних передумов набуття членства в Європейському союзі, а для її досягнення слід виконати послідовні кроки у напрямі європейської інтеграції на 2015–2020 рр. На першому етапі передбачається розвиток національної економіки, зміцнення конкурентоспроможності та створення сприятливих умов з метою накопичення інвестиційних ресурсів. Це значно поліпшує відповідальність держави щодо її інвестиційної привабливості та відповідно інвестиційної безпеки.

Слід зазначити, що тільки реальні інвестиції, спрямовані на підтримання діючих потужностей і створення нових матеріальних об'єктів (чисті інвестиції), тобто тільки інвестиції, що забезпечують приріст реального капіталу, а відтак, і національного багатства, можна брати до уваги при визначенні інвестиційної безпеки.

У статті 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» зазначається, що під інвестиційною діяльністю слід розуміти сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій¹. Вважаємо, що формувати систе-

¹ Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 646.

му інвестиційної безпеки в Україні варто з урахуванням дотримання антиінфляційної політики, досягнення скорочення бюджетного дефіциту.

Основними загрозами інвестиційній безпеці держави є: брак інвестиційної стратегії; високі інвестиційні ризики; політична нестабільність; недосконала законодавчо-нормативна база; зменшення частки прибутку в джерелах фінансування інвестицій; обмеженість доступних фінансових коштів; загострення платіжної та бюджетної криз; відсутність ефективних механізмів трансформації заощаджень населення в інвестиції; брак кваліфікованої підготовки фахівців; відсутність дієвої системи страхування іноземних інвестицій.

Важливим джерелом капітальних вкладень має бути цілеспрямоване інвестиційне використання коштів від приватизації державного майна. Розрізняють такі головні напрями активізації інвестиційного процесу шляхом приватизації: удосконалення законодавства про власність і земельного законодавства з метою регулювання прав власності та повноважень землекористування, а також прав власності на інші об'єкти іпотеки; прискорення приватизації малих, середніх та великих підприємств і об'єктів незавершеного будівництва; активізація інвестиційної діяльності населення та фінансових посередників; удосконалення ринку нерухомості; постприватизаційна підтримка роздержавлених підприємств.

Проблема забезпечення інвестиційної безпеки особливо актуальна для України, що має забезпечити розбудову ринкової економіки, подолати деформації в структурі економіки, здійснити оновлення продукції та виробничого апарату у промисловості, освоїти нові для себе види діяльності у сфері послуг.

Забезпечення інвестиційної безпеки має будуватися з урахуванням різкого скорочення експорту українського капіталу за межі України, високого ступеня пов'язання міжнародних капіталів, відсутності великих мас вільного іноземного капіталу, гострої конкуренції між сферами його вкладання і країнами, які залучають іноземний капітал. Іноземні інвестори твердо

дотримуються правила: вкладати капітал туди, де низький ступінь ризику і висока оборотність вкладених коштів¹.

Із викладеного вище випливає, що у найбільш узагальненому вигляді інвестиційну складову економічної безпеки можна визначити як сукупність нормативно-правових, соціальних і екологічних умов, що визначають тип і динаміку відтворювального процесу, які забезпечують надійність відшкодування та ефективність вкладеного капіталу. Іншими словами під інвестиційною безпекою держави слід розуміти також спроможність підтримувати виробничі нагромадження і капітальні вкладення на рівні, що забезпечують необхідні темпи розширеного відтворення, реструктуризацію і технологічне переозброєння економіки. Тобто інвестиційна безпека дає змогу оптимально задовольняти поточні потреби економіки в капітальних вкладеннях за обсягом і структурою з урахуванням ефективного використання і повернення коштів, які інвестуються, досягнення оптимального співвідношення між розмірами іноземних інвестицій у країну і вітчизняних за рубіж, підтримання позитивного національного платіжного балансу².

Головним критерієм інвестиційної безпеки є конкурентоспроможність економіки як процесу реалізації економічної безпеки у динаміці. Даний підхід притаманний науковим розробкам В. Мунтіяна щодо національної безпеки³. Виходячи з того, що критерієм економічної безпеки є підтримання в адекватному стані умов життєдіяльності (економічне зростання, добробут населення), то матеріальною основою цього виступає певний рівень інвестування та інвестиційної безпеки. Виділення названих критеріїв пов'язане з існуванням порогових граничних значень допущення певного ймовірного порушення безпеки. Тобто визначення інвестиційної безпеки має бути

¹ Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення): монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. С. 366.

² Про національну безпеку України: Закон України № 2469-VIII від 21.06.2018 р. *Голос України*. 2018. № 122.

³ Денисенко М.П. Інвестиційне партнерство та його роль у прискоренні розвитку економіки. *Проблеми науки*. 2003. № 1. С. 15–23.

пов'язана з мірою, що виражає органічну єдність якісної та кількісної визначеності явища інвестиційної безпеки. Виділення названих критеріїв інвестиційної безпеки дає можливість визначити інвестиційну безпеку як соціально-економічну форму руху національної економіки в сучасних умовах.

Методологія визначення критеріального рівня інвестиційної безпеки дає можливість виділити позитивний та нормативний аспекти інвестиційної безпеки. Позитивний аспект інвестиційної безпеки виступає як поєднання захищеності і розвитку національної економіки. З позицій захищеності інвестиційна безпека передбачає подолання певних загроз і досягнення критеріального рівня соціально-економічних показників. З позицій розвитку інвестиційна безпека означає реалізацію необхідних темпів економічного зростання.

Нормативний аспект оцінки інвестиційної безпеки виступає як поєднання стану і процесу розвитку, що гарантовані державою. Кінцевою метою цього поєднання є конкурентоспроможність економіки, а засобом її досягнення є інструменти індикативного регулювання інвестування та механізми саморозвитку.

На наш погляд, поняття «інвестиційна безпека» означає процес забезпечення такого стану інвестиційної сфери, за якого економіка здатна зберігати і підтримувати такий рівень інвестиційних ресурсів в умовах дії внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідним для забезпечення стійкого розвитку і соціально-економічної стабільності країни, зростання конкурентоспроможності національної економіки та добробуту населення.

Таким чином, інвестиційна складова – це особлива підсистема фінансової безпеки, що створює передумови для найкращого використання соціально-економічних відносин у розвитку і науково-технічному відновленні продуктивних сил суспільства через активну інвестиційну діяльність. У дослідженні структури інвестиційної складової ми пропонуємо враховувати: включення інвестиційної складової в систему економічної безпеки України; диференціацію інвестиційної складової

за різними рівнями економіки (країна, регіон, галузь, підприємство); властивість синергізму, тобто інвестиційна складова економічної безпеки країни не є простою сукупністю інвестиційних складових економічної безпеки регіонів і підприємств; формування інвестиційної складової під впливом багатьох об'єктивних факторів; виникнення різних ризиків як наслідок відповідних умов.

Із наведеного визначення випливає, що одним із найважливіших компонентів аналізу й управління інвестиційною безпекою є аналіз загроз, динаміки їхнього нагромадження та оцінка ступеня їхнього впливу. При цьому мають бути розглянуті як внутрішні загрози (стан фондових ринків, банківської системи, технологічний рівень виробництва основних галузей економіки, ступінь зносу основних виробничих фондів, неготовність будівельного комплексу регіону забезпечити необхідний рівень обсягів будівництва), так і зовнішні загрози, спричинені умовами на зовнішніх ринках і проявами відцентрових тенденцій. Тобто основне завдання полягає в побудові оцінки, що дає змогу в процесі діяльності інвестиційної системи чітко визначити загрозу зменшення потоку інвестицій у реальний сектор економіки, щоб вчасно вжити заходів з недопущення цього.

Досить складною є у питаннях інвестицій взаємодія органів загальнодержавної влади та органами місцевого самоврядування. З одного боку, практично будь-які законодавчі зусилля керівництва держави з формування сприятливого інвестиційного клімату можуть бути блоковані неефективністю роботи органів місцевої влади. З іншого боку, робота на місцевому рівні зі створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій досить часто може компенсувати окремі недоліки загальнодержавного регулювання. Забезпечення інвестиційної безпеки держави є досить складним механізмом, що надає можливість розвиватися державі за рахунок залучення інвестицій, причому як внутрішніх, так і зовнішніх. Механізм забезпечення інвестиційної безпеки держави можна визначити як сукупність способів та засобів за допомогою яких реалі-

зується управління рухом інвестиційних ресурсів для забезпечення реалізації національних фінансових інтересів, а також здійснюється запобігання загрозам фінансовій безпеці. Умовно механізм забезпечення інвестиційної безпеки держави можна поділити на такі сегменти, а саме: механізм ринкового регулювання, що працює на засадах самоорганізації та коригує інвестиційну безпеку держави в фінансовій сфері; механізм державного регулювання інвестиційних процесів; механізм приватного інвестування, що становить собою організацію співробітництва держави та інших юридичних та фізичних осіб, які займаються або прагнуть займатися інвестиційною діяльністю на території держави або спільно з нею ринку¹.

У сукупності усі перераховані механізми є цілісною системою, у якій залежно від особливостей розвитку фінансової системи можуть переважати ті або інші компоненти.

Основним із вище перерахованих компонентів є механізм ринкового регулювання, що пов'язує різних юридичних та фізичних осіб та містить найбільші можливості задоволення потреб у безпеці фінансового розвитку держави. Зазвичай інвестори бажають працювати у стабільних ринках та за чітко обумовленими правилами, знана частина яких закріплюється у міжнародному та загальнодержавному праві та характеризується певним рівнем стабільності за змістом та у часі. У переважній більшості вищезгадані правила забезпечують як органи державного регулювання, так і органи регулювання, що створюються самими учасниками інвестиційного ринку².

Особливе місце у забезпеченні інвестиційної безпеки належить страхуванню інвестиційних ризиків. При цьому слід зазначити, що іноземний капітал більш «нервово» реагує на щонайменшу дестабілізацію в Україні, ніж національний. Необхідно підкреслити, що, на жаль, іноземні страхові структури

¹ Бригінець О.О. Правове регулювання фінансової безпеки України: монографія. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 362 с.

² Бригінець О.О. Правове забезпечення інвестиційної безпеки держави як структурного елементу фінансової безпеки держави. *Держава та регіони. Серія: Право.* 2016. № 4. С. 53–55.

розглядають Україну як країну з дуже високим ступенем інвестиційного ризику.

Великого значення для забезпечення високого рівня інвестиційної безпеки держави набуває добросовісна поведінка інвесторів. Впливає на стан інвестиційної безпеки і рівень узгодження інтересів менеджерів, мажоритарних і міноритарних власників, які на практиці часто не збігаються. З позиції інвесторів подібна розбіжність збільшує ризик вкладень і ставить під сумнів отримання необхідної доходності. У результаті один і той же бізнес може мати для інвестора різну цінність залежно від відчуття непорушності своїх інтересів.

Рівень інвестиційної безпеки не в останню чергу зумовлюється ступенем інформованості інвесторів. У цьому зв'язку необхідно підкреслити, що в Україні інвестори, на думку експертів, мають справу з не досить ефективним ринком, що, з одного боку, дає можливість отримувати надприбутки інсайдерам, а, з іншого, робить більш-менш коректне прогнозування неможливим. Більшість торговців на вітчизняному фондовому ринку не в змозі визначити інвестиційну вартість акцій або внаслідок відсутності необхідної інформації, або внаслідок невідповідності персоналу до подібного аналізу.

Поряд з цим інвестиційна безпека залежить від того, яким чином індивідуальні інвестори бажають отримувати інвестиційний дохід: у вигляді готівкових дивідендів або капіталізованого доходу. При цьому прибічники першого варіанту зменшують ліквідність ринку капіталу (роблять примарними перспективи майбутнього зростання), роблять його менш привабливим для міжнародних інвесторів.

На рівень інвестиційної безпеки впливає режим валютного курсу та відсоткова політика, що встановилися в країні. Так, скажімо, наявність валютного коридору поряд з позитивними реальними відсотковими ставками є визначальним чинником залучення портфельних інвестицій у фінансові активи, що деноміновані в національній валюті.

На рівні інвестиційної безпеки позначається характер амортизаційної політики. Так, скажімо, амортизаційна полі-

тика, що передбачає вилучення у підприємств нарахованих сум амортизаційних відрахувань, явно знижує рівень інвестиційної безпеки. Залежить інвестиційна безпека і від часових рамок прийняття рішень про інвестування. Найдовше триває процес прийняття рішень у міжнародних фінансових організаціях.

Інвестиційна політика нового покоління має ґрунтуватися на кількох принципах: спрямування інвестиційних потоків до ключових галузей національної економіки з метою підвищення її конкурентоспроможності; інтеграція до стратегій розвитку окремих галузей та економіки країни загалом; максимізація позитивних та мінімізація негативних ефектів від інвестування; відповідальність суб'єктів за наслідки інвестиційної діяльності; посилений інституціональний вплив на реалізацію інвестиційної політики¹.

Як показує досвід інших країн, якщо Україна прагне до економічного дива або хоча б до довгострокового економічного зростання, необхідно, перш за все, розраховувати на внутрішні ресурси. Ліберальна податкова політика, забезпечення захисту прав власності (як приватної, так і державної) і верховенство права дозволять повернути довіру внутрішнього інвестора і нададуть такий необхідний капітал для розвитку української економіки. А за ним підтягнеться й іноземний інвестор і кредитор².

Разом з тим об'єктивні закони світової економіки, процеси міжнародної міграції капіталу свідчать про те, що Україна не може стояти в стороні від активного залучення і використання іноземного капіталу. Поступове відкриття української економіки, її інтеграція у світові процеси і структури вимагатимуть тривалого часу і повинні здійснюватись поетапно, в міру ви-

¹ Затоначька Т. Інвестиційна безпека України в період євроінтеграційних процесів. URL: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/1076?view=material

² Федонина О.В. Инвестиционная безопасность как ключевой фактор устойчивого развития Российской Федерации и Республики Мордовия. *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»*. Том 8. № 2 (2016). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/97EVN216.pdf>

зрівання відповідних внутрішніх та зовнішніх передумов. Найважливіше те, що прямі іноземні інвестиції можуть бути джерелом не лише капіталу, але також нових технологій, навиків менеджменту і системи маркетингу. Ці ресурси, в свою чергу, стимулюють конкуренцію, новації, акумуляцію капіталу і завдяки цьому створюють робочі місця та економічне зростання.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки, що на сьогоднішній день вкрай необхідним є посилення законодавчої бази захисту прав іноземних інвесторів, які прагнуть інвестувати у вітчизняну економіку. Потрібно зобов'язати певний правоохоронний орган захищати дані інвестиції. Адже наповнювати державну казну можна і потрібно б за рахунок реального прибутку, розвитку окремих секторів економіки, а не за рахунок податків. Багато в чому роль держави у побудові ефективного механізму забезпечення інвестиційної безпеки зводиться до визначення цілей розвитку фінансової системи, що схвалюються суспільством, та реалізації механізму узгодження інтересів інвестиційній сфері на основ обґрунтованого використання елементів координації і взаємообумовлення.

Отже, інвестиційна безпека визначається чіткою інвестиційною політикою, розрахованою на тривалу перспективу. Реалізація інвестиційної безпеки визначається розробкою механізму інвестиційної безпеки як певного способу функціонування її системи.

БРИГІНЕЦЬ ОЛЕКСАНДР,
*професор кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України,
доктор юридичних наук, доцент*

КАСЬЯНЕНКО ЛЮБОВ,
*професор кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор*

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Формування і практична реалізація дієвого механізму забезпечення фінансової безпеки передбачає, перш за все, з'ясування суті даного поняття, визначення факторів, що впливають на її стан, дослідження взаємопов'язаності окремих складових цієї складної за внутрішньою будовою та ієрархічною декомпозицією структури. Фінансова безпека забезпечується шляхом проведення виваженої фінансової політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, інформаційній і, власне, фінансовій сферах. Одним із провідних напрямків забезпечення фінансової безпеки держави є посилення питань боротьби з фінансовою злочинністю як необхідною складовою для забезпечення фінансової безпеки держави. Стосовно останнього відзначимо, що у чинному законодавстві України не має чіткого визначення поняття «фінансовий злочин».

Стратегією національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015¹,

¹ Про стратегію національної безпеки України: Указ Президента України № 287/2015 від 26.05.2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

серед актуальних загроз національній безпеці України визначені економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення. Однією з причин виникнення таких загроз є високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки.

Досить багато вчених вважає, що державі вкрай необхідна відповідна структура, що буде комплексно займатися вирішенням нагальних питань по забезпеченню фінансової безпеки держави. Філософія роботи нового органу полягає в тому, щоб він працював по припиненню організованої злочинності як на вході до державних фінансів, так і на виході з бюджету. У даний час у Верховній Раді України знаходиться проект закону про Національне бюро фінансової безпеки України 8157-1 від 20.03.2018¹. Даним проектом передбачено визначення мети, принципів, правових та організаційних засад створення та діяльності Національного бюро фінансової безпеки України, завдання та повноваження Національного бюро фінансової безпеки України, контроль за його діяльністю, правовий статус, обов'язки та відповідальність працівників Національного бюро фінансової безпеки України, основи його співпраці з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами інших держав та міжнародними організаціями, юридичними та фізичними особами, а також порядок створення на основі кримінального аналізу та аналізу ризиків підґрунтя для кримінального переслідування осіб, злочинна діяльність яких несе загрозу фінансовій безпеці держави. Визначається, що для впровадження дієвої реформи у сфері протидії кримінальним загрозам у сфері фінансової безпеки держави необхідно: створити єдиний правоохоронний орган, завданням якого буде виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому; створити єдиний аналітичний центр концентрації та ана-

¹ Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України № 8157-1 від 20.03.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63691

лізу інформації про стан фінансової системи держави, що збирається держаними органами та органами самоврядування; запровадити нову модель організації правоохоронної діяльності, керованої аналітикою, так звану модель ILP (*Intelligence Led Policing*), що застосовується аналогічними підрозділами правоохоронних органів країн Європейського союзу та ОБСЄ; створити підґрунтя для переходу державних контролюючих органів від наглядово-каральної до профілактично-сервісної моделі роботи.

У проекті закону визначаються завдання та повноваження Національного бюро фінансової безпеки України, контроль за його діяльністю, правовий статус, обов'язки та відповідальність працівників Національного бюро фінансової безпеки України, основи його співпраці з державними органами, підприємствами, установами та організаціями, компетентними органами інших держав та міжнародними організаціями, юридичними та фізичними особами, а також порядок створення на основі кримінального аналізу та аналізу ризиків підґрунтя для кримінального переслідування осіб, злочинна діяльність яких несе загрозу фінансовій безпеці держави.

У той же час, модель боротьби з кримінальними проявами визначається як: а) боротьба з системними кримінальними проявами у сфері економіки шляхом: виявлення, розслідування злочинів та притягнення до відповідальності членів організованих злочинних угруповань, причетних до функціонування галузевих, міжгалузевих та транснаціональних кримінальних схем у сфері публічних фінансів; руйнування вже існуючих схем розкрадання коштів бюджетів усіх рівнів та кримінальної інфраструктури, що обслуговує такі схеми; підготовка рекомендацій органам влади з усунення фінансового та правового підґрунтя для розвитку негативних тенденцій та явищ у сфері публічних фінансів, а також окремих кримінальних схем у відповідній сфері економіки; б) запровадження інститутів з особливого порядку кримінального переслідування в економічній сфері, спрямованих на стимулювання добровільної сплати податків, що враховують факт відшкодування особою спричи-

нених державі або громаді збитків та її відмову від подальшого вчинення аналогічних злочинів; в) запровадження особливого порядку реєстрації в ЄРДР заяв та повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро фінансової безпеки України.

Вважається, що у результаті прийняття проекту закону відбудеться: скорочення до однієї кількості правоохоронних органів, що мають право розслідувати економічні злочини у сфері публічних фінансів, та взаємодія з цих питань із бізнесом; створення єдиного інформаційно-аналітичного центру з концентрації, систематизації та обробки зібраної державними органами інформації про стан державних фінансів; створення нової моделі правоохоронної діяльності, центром якої буде кримінальний аналіз, що дозволить значно підвищити рівень обґрунтованості кримінального переслідування осіб, щодо яких правоохоронним органом отримано інформацію про несплату податкових зобов'язань; скорочення витрат на розслідування злочинів у сфері публічних фінансів; запровадження дієвої системи стимулювання добровільної сплати податкових зобов'язань платників податків, заснованої на врахуванні при прийнятті рішення щодо початку кримінального переслідування факту несплати узгоджених податкових зобов'язань; забезпечення умов для створення в Україні прозорого та передбачуваного конкурентного бізнес середовища завдяки забезпеченню державою дотримання в українському правовому полі принципу презумпції невинуватості та принципу невідворотності покарання злочинців; зниження корупційних ризиків в системі правоохоронних органів.

Незважаючи на те, що даний проект визначено Президентом як невідкладний, вже більше ніж півроку він не опрацьовується.

Зважаючи на те, що розглянутий вище проект закону № 8157 «Про Національне бюро фінансової безпеки України»¹

¹ Проект Закону про Національне бюро фінансової безпеки України № 8157 від 19.03.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63676

має ряд недоліків, а саме: розширює повноваження Президента України в частині призначення/звільнення керівника НБФБ, що не передбачено діючою Конституцією та потребує одночасного або завчасного внесення змін до Конституції України для розширення повноважень Президента України щодо створення НБФБ та контролю за його діяльністю; не забезпечує прозорий та неупереджений відбір кандидата на посаду керівника НБФБ. Фактично обрано один з найбільш критикованих способів відбору кандидата за якого лише політичні сили визначають кандидатів до конкурсної комісії з обрання керівника органу, який буде розслідувати кримінальні провадження у відношенні усіх гілок влади, що його обирають. При цьому погіршується можливість обрання якісного складу конкурсної комісії: закривається можливість участі у конкурсній комісії авторитетних закордонних фахівців, допускається можливість бути членом комісії державному службовцю, що створює конфлікт інтересів при обранні держслужбовцями керівника органу, що потім має розслідувати кримінальні провадження у відношенні до цих посадових осіб; не містить прозорої процедури відбору кадрів, а також фільтрів, що не дадуть потрапити у нову службу старих не професійних та корумпованих працівників правоохоронних органів. У ньому відсутні дієві способи громадського контролю при обранні та звільненні керівника/працівників органу, а також під час виконання ними службових обов'язків, немає механізму впливу на неякісну роботу органу та порушення закону з боку керівника органу та його підлеглих, відсутній механізм звільнення або притягнення до відповідальності керівника новостворюваного органу з боку громадськості. Також він не відповідає вимогам Концепції реформування системи кримінальної юстиції України, що була введена в дію Указом Президента України ще 08.04.2008 р. № 311/2008; не вирішує основні запити суспільства щодо зниження тиску силових структур на бізнес («маски шоу стоп»), адже передбачає функціонування в межах НБФБ підрозділу фізичного захисту; закладає механізм блокування ефективної роботи НАБУ, суттєво обмежується підслідність

НАБУ та створюється конфлікт інтересів між НАБУ та НБФБ; створює конфлікт інтересів з іншими інституціями та органами виконавчої влади та дублює їх функції, завдання та повноваження.

Враховуючи вищезгадані неузгодженості виникла необхідність подати альтернативний законопроект, в якому врегулювати всі спірні питання та створити передумови для належного функціонування єдиного правоохоронного органу з розслідування злочинів у сфері публічних фінансів. Ним став проект закону «Про правові засади організації та діяльності Фінансової поліції» № 8157-2 від 03.04.2018¹, яким передбачено розділення сервісної та правоохоронної функцій фіскальної служби, ліквідація податкової міліції, оптимізація структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері фінансів, усунення дублювання їх функцій та створення Фінансової поліції – центрального органу виконавчої влади який здійснює діяльність із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, що віднесені до її підслідності відповідно до Кримінально процесуального кодексу України. Фінансова поліція буде здійснювати заходи із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів що віднесені до її підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України.

У результаті прийняття проект закону «Про правові засади організації та діяльності Фінансової поліції» № 8157-2 від 03.04.2018 буде реалізовано: покращення загального стану підприємницького середовища шляхом переходу ДФС України від наглядово-каральної функції до обслуговуючої функції; налагодження партнерських відносин між бізнесом та контролюючими органами; підвищення ефективності розслідування злочинів підслідних Фінансовій поліції; підвищення позиції України в рейтингу легкості ведення бізнесу *Doing Business*, що здійснюється експертами Світового банку.

¹ Проект Закону про правові засади організації та діяльності Фінансової поліції № 8157-2 від 03.04.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63782

Автори законопроектів 8157-1 та 8157-2 критикують проєкт 8157 також за те, що він дозволяє набирати до нової структури «старих» податківців і митників. Ще – за те, що призначений президентом голова НБФБ зможе займати цю посаду невизначений термін. Крім того, НБФБ частково перебирає на себе функції НАБУ, чим закладає основи неефективну роботу цієї структури, вважають автори альтернативних законопроектів. Є у них і ціла низка інших зауважень. За основу розробки обох альтернативних проєктів був узятий «старий» законопроект від 2016 року. Тексти проєктів 8157-1 і 8157-2 збігаються відсотків на 80, але 8157-2 є ніби доповненим і конкретизованим варіантом 8157-1. Також проєкт 8157-1 пропонує встановити граничну чисельність особового складу НБФБ в 3000 осіб, а 8157-2 – в 1500 осіб. При цьому в обох проєктах є ремарка, що «гранична чисельність особового складу може змінюватися, залежно від рівня злочинності», і збільшуватися за рішенням Кабміну.

По-різному представлені законопроекти пропонують формувати склад конкурсної комісії з відбору кандидатів на керівні посади НБФБ/фінполіції. У проєкті 8157-1 пропонується такий склад: 3 кандидати від громадської ради при НБФБ і по одному члену від комітету ВР з питань правоохоронної діяльності, від комітету ВР з питань податкової політики, від міністра фінансів, від Нацагентства з питань держслужби, від з'їзду адвокатів, від Всеукраїнської конференції працівників прокуратури.

У проєкті 8157-2 комісія складається з 3 представників громадської ради при фінансовій поліції, 3 представників Кабміну і 3 представників міжнародних організацій, яких, втім, теж назначає міністр фінансів: від Комітету експертів Ради Європи з оцінки засобів боротьби з відмиванням грошей (MONEYVAL), від Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD) і Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). У першому варіанті комісія вважається працездатною при призначенні 6 осіб, у другому – 7. В обох варіантах керівник обирається на 5 років і не може обіймати цю посаду більше двох термінів поспіль.

Вважаємо, обидва законопроекти ще потребують додаткового доопрацювання для якнайкращого забезпечення фінансової безпеки нашої держави.

Більш ефективний на наш погляд є перший законопроект, але у ньому потрібно посилити ряд положень, а саме: деталізувати механізм формування та подання пропозицій, які НБФБ надсилає державним органам стосовно усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НБФБ, врегулювати порядок отримання від цих органів інформації про розгляд таких пропозицій та рекомендацій; обмежити право НБФБ вимагати від підприємств, установ, організацій розкриття інформації щодо їх господарських операцій без будь-яких обмежень, бо це створює підґрунтя для тиску та зловживання правами; у законопроекті не встановлено ефективних запобіжників від зловживання НБФБ своїми правами; закріплення повноважень щодо призначення будь-яких перевірок та ревізій може призводити також до зловживань з боку НБФБ; не достатньо обґрунтованими являються зміни до Кримінального кодексу України стосовно змісту статей 191-1 та 212.

Тобто, створення повноцінного механізму забезпечення фінансової безпеки держави передбачає перш за все вирішення широкого кола проблем, що стосуються формулювання критеріїв та принципів забезпечення фінансової безпеки, визначення пріоритетних національних інтересів у фінансовій сфері, здійснення постійного відстеження факторів, які викликають загрозу фінансовій безпеці країни, а також вживання заходів щодо їх попередження та подолання. Більше того, для створення механізму забезпечення фінансової безпеки необхідно вирішити цілий комплекс правових, структурно-організаційних, процедурних, кадрових, технологічних та ресурсних питань. Що стосується систем забезпечення фінансової безпеки, то поки що поза належною структурною організацією залишається система відповідних інститутів і організаційно-управлінських структур, які мають займатися цією проблемою, концепція їх перспективної побудови. Додаткові трудно-

щі у формуванні системи фінансової безпеки України пов'язані з відсутністю в країні координуючого центру, який, отримуючи інформацію з цієї проблематики від різних міністерств і відомств, мав би змогу узагальнити її і зробити відповідні висновки.

ГЛУХ МАРИНА,
*завідувач кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства
Університету державної
фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук, доцент*

СЕРДЮК ВІКТОРІЯ,
*доцент кафедри міжнародного права та
порівняльного правознавства
Університету державної
фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук, доцент*

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ВЕКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Нині проблема глобалізації міграційних процесів в Україні постала досить гостро. Причини виникнення такого негативного явища як міграція населення зазвичай досить різні, і як правило, мають вплив саме у своїй сукупності. Вони можуть бути економічні, політичні, релігійні чи етнічні.

Крім того, у вітчизняній і зарубіжній літературі все частіше «міграція» розглядається в контексті «міграція і національна безпека країни». Пов'язано це, перш за все з тим, що кожна країна, зацікавлена в забезпеченні національної безпеки, задоволенні і дотриманні своїх національних інтересів, а неконтрольовані міграційні потоки можуть привести до значних змін в соціально-економічному житті країни і зміні звичного способу життя корінного населення.

Проблема регулювання міграційних процесів, як можлива загроза національній безпеці країни, стає вельми актуальною по ряду причин. Серед них слід відзначити:

- масштабність міграційних потоків;

- загострення і збільшення міжнаціональних конфліктів;
- недотримання мігрантами законодавства приймаючої країни і як наслідок повільний процес інтеграції мігрантів до приймаючої співтовариство;
- зростання злочинності, загострення криміногенної обстановки в країні;
- недотримання мігрантами встановлених норм поведінки і культурних традицій;
- загроза терористичних актів;
- посилення соціальної напруженості в приймаючому суспільстві;
- навантаження на ресурси країни – забезпечення перебувають людей продовольством, житлом, вирішення соціальних проблем;
- погіршення психологічного клімату і взаємини з іншими країнами та ін.

Сучасна міграція українського населення перш за все пов'язана з трагічною ситуацією на Сході країни.

Станом на 1 червня 2018 року населення України, за оцінкою, складає 42279,6 тис. осіб (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь). Графік, який опубліковано в експрес-випуску Державної служби статистики 18 липня 2018 року ілюструє зменшення кількості населення впродовж січня-травня 2018 року на 106.8 тис. осіб¹.

Згідно даних Державної прикордонної служби України зафіксовано збільшення загальної кількості перетинів на 6,3 %. Відповідно до даних, які було отримано від Державної міграційної служби України можна прослідкувати динамічне зростання виданих дозволів на імміграцію та посвідки на постійне проживання – у січні – 990, лютому – 1200, березні – 1243, квітні – 1279, травні – 1367, червні – 1027, всього – 7106².

¹ Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами: звіт з моніторингу міграційних процесів. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_28.pdf

² Там само.

За січень-червень 2018 року Державною міграційною службою України оформлено та видано 4 206 дозволів для виїзду громадянина України за кордон на постійне проживання.

Відповідно до даних щодо еміграції за січень-червень 2018 року значно зросла кількість оформлених документів для виїзду за кордон на постійне проживання: січень – 562, лютий – 608, березень – 666, квітень – 631, травень – 892, червень – 847¹.

Показники справді вражають та насторожують, насамперед тому, що такі швидкі темпи зростання міграції підривають національну безпеку країни. Оскільки відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз, а міграція населення у прямому зв'язку ставить під загрозу як територіальну цілісність, демократичний конституційний лад, адже кому відстоювати його, коли наші громадяни в силу різних обставин покидають Україну напризволяще. А що вже говорити про таку складову міграції як трудова, інтелектуальна, що взагалі тягне собою підрив економічних інтересів держави.

До того ж, беручи до уваги практику зарубіжних країн, в тому числі й Україну, можна підсумувати, що нелегальну міграцію варто розглядати як фактор, який сприяє: розвитку релігійного екстремізму, посиленню націоналізму, зростанню злочинності, незаконному обігу наркотичних та психотропних речовин, зброї тощо.

З подібними проблемами зіткнулися держави-члени Європейського союзу: в короткий проміжок часу значно зросли масштаби прибувають мігрантів. Військово-політичні конфлікти в ряді мусульманських країн змусили людей шукати

¹ Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами: звіт з моніторингу міграційних процесів. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_28.pdf

більш безпечні умови для життя: потоки мігрантів з Лівії, Сирії, Афганістану, Іраку кинулися в Західну Європу. Тільки за два роки до Європейського Союзу прибуло більше 1 млн. осіб в пошуках притулку через терору і військових дій. Досі тисячі людей щодня прагнуть потрапити до Європейського союзу.

Потік мігрантів з мусульманських країн у країни Європи, який спостерігається останні роки, привів до низки конфліктів з місцевим населенням на національному ґрунті. Крім того, зросло негативне ставлення місцевого населення до приїжджих через недотримання останніми правових норм і культурних традицій даної країни.

Побоюючись соціальної та політичної нестабільності, у результаті почастишали заворушення, влаштовані мігрантами, відмови біженців від проживання у тимчасових таборах, деякими державами-членами Європейського Союзу було прийнято рішення про відновлення перевірок на своїх кордонах з іншими країнами ЄС. Подібні заходи викликані тим, що значною частиною країн Європейського союзу підписано Шенгенську угоду, яка передбачає вільне пересування осіб, по цій зоні, а на частину країн, як показує реальна практика, навантаження по розміщенню мігрантів припадає на багато більше, ніж на інші, з усіма наступними негативними наслідками.

У 2015 році велика частина заяв про надання притулку припадала на такі країни як Німеччина, Угорщина, Швеція, Австрія, Італія. Так, число іноземних громадян подають в перший раз заяву про надання притулку тільки в Німеччині збільшилася з 173 тисяч у 2014 році до 442 тисяч у 2015 році. Причому загальна кількість заяв на отримання дозволу на тимчасове притулок по країнам ЄС щорічно збільшується. У 2008 році налічувалося приблизно 225 тис. Поданих заяв, у 2012 році трохи більше 335 тис., у 2014 році вже більше 626 тис. Рекордне число відзначено в 2015 році, коли воно виросло тільки в порівнянні з 2014 роком удвічі і склало приблизно 1322825. Число заявників про надання притулку продовжує зростати, так у другому кварталі 2016 року його

збільшилася в порівнянні з аналогічним кварталом 2015 року на 40 %¹.

Недарма, науковці звертають увагу на те, що в сучасному світі проблеми міграції все частіше розглядаються як загрози національній безпеці держави, оскільки набувають глобального характеру і мають серйозні наслідки для приймаючих країн².

Сучасні міграційні процеси несуть негативні наслідки для нашої держави, такі як погіршення демографічної ситуації, втрата кваліфікованих працівників, виникнення тенденції до спаду темпів економічного зростання, тощо. Тому ефективним механізмом вирішення вищеописаних проблем має виступати міграційна політика, яка своїми цілями покликана нормалізувати та забезпечити стабільність міграційної ситуації в країні.

Проте, на жаль, результативність міграційної політики на даному етапі досить низька. Це пов'язано з тим, що:

- відсутнє законодавче визначення напрямів державної міграційної політики України;
- відсутні принципи діяльності державних органів у сфері міграції;
- відсутні стратегічні цілі, завдання і стандарти із забезпечення реалізації прав людини.

Великим кроком на шляху до вдосконалення міграційної політики можна вважати прийняття 12 липня 2018 року нової Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 року, розроблену за підтримки МОМ, прийняття якої зумовлене потребою оновлення Концепції державної міграційної політики України від 2011 року через новітні глобальні та локальні зміни, серед яких безпрецедентна вимушена міграція з Близького Сходу, наближення України до Європейського Союзу та за-

¹ Амирова Д., Храмова А. Регулирование миграционных процессов как фактор обеспечения национальной безопасности страны. *Современные научные исследования и инновации*. 2016. № 6 (62). С. 889–893. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2016/06/69052>

² Резник Г.А., Амирова Д.Р. Миграция как угроза национальной безопасности страны: международные и национальные аспекты. *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»*. 2016. Том 8. № 6. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/82EVN616.pdf>

провадження безвізового режиму між Україною та більшістю держав-членів ЄС, а також масштабне внутрішнє переміщення в країні, із близько 1,6 млн. людей офіційно зареєстровані як внутрішньо переміщені особи.

Слід зауважити на необхідності вивчення, врахування і використання напрацювань ЄС з міграційної політики у зв'язку з необхідністю ефективного державного регулювання міграційних процесів з метою мінімізації її негативних наслідків та забезпечення національної безпеки. Аналізуючи наукові роботи з питань міграційної політики^{1,2}, можна констатувати необхідність її вдосконалення як складової національної безпеки з урахуванням нових завдань і світових тенденцій.

Для цього необхідно, по-перше, посилити адміністративну відповідальність роботодавців за наймання нелегальних мігрантів, які не мають дозволу на роботу. Відомо, що багато роботодавців вдаються до послуг іноземної робочої сили, що дозволяє їм мінімізувати витрати по оплаті праці.

По-друге, вирішити і стимулювати в'їзд мігрантів, в ті регіони, де спостерігається виражений дефіцит робочої сили.

По-третє, посилити контроль як за метою прибуття мігрантів на територію країни, так і за причиною вибуття зі своєї країни.

По-четверте, стимулювати приплив висококваліфікованих фахівців, рівень професіоналізму яких відповідає економічним

¹ Волоско Я.О. Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2016. 181 с.; Малиновська О.А. Зовнішня міграція громадян України в контексті скасування візового режиму поїздок до ЄС. *Демографія та соціальна економіка*. 2016. № 3. С. 58–69. DOI: 10.15407/dse2016.03.058

² Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 443 с.; Супруновський А.І. Міграційне право в системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2011. 18 с.; Чулаєвська М.Є. Державне управління трудовою міграцією України в контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2013. 20 с.

завданням. Адже відомо, що конкуренція за залученням висококваліфікованих фахівців має міжнародний масштаб.

З огляду на складну міграційну ситуацію в світі, необхідно також удосконалювати законодавчу і організаційну базу регулювання потоків міграції, як на національному, так і міжнародному рівнях, з метою виявлення загроз територіальній цілісності країни і попередження внутрішньополітичної соціально-економічної і політичної нестабільності.

ДІДКІВСЬКА ГАЛИНА,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук, доцент

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ У ЗАПОБІГАННІ ЗЛОЧИННОСТІ ЯК ЗАПОРУКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

На початку ХХІ століття у світі відбуваються кардинальні трансформації. Глобальна фінансово-економічна криза стала черговим викликом світовій цивілізації, обумовила невизначеність перспектив глобальної та національних економік, прискорила пошук шляхів модернізації суспільних систем. На тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній, продовольчій сферах.

Такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів, стають дедалі інтенсивнішими, охоплюють нові регіони і держави. Зростають регіональні загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками можуть мати потенціал глобального впливу¹.

Незважаючи на наявність значного обсягу наукових праць, присвячених даній проблемі, питання міжнародного співробітництва у сфері забезпечення міжнародної безпеки є ще мало дослідженим. В даний час є ряд напрямів міжнародної співпраці щодо запобігання злочинності, боротьби з нею і роботи з правопорушниками, що існують на двосторонньому, регіональному й універсальному рівнях. Можна виділити чотири таких напрями: видача злочинців і надання правової допомоги

¹ Протидія тероризму – запорука внутрішньої безпеки держави. URL: <http://ivankiv-rda-rada.gov.ua/ua/content/4514.html> (дата звернення 26.09.2018 р.)

в кримінальних справах; науково-інформаційні контакти; надання професійно-технічної допомоги державам в даній сфері; договірно-правова координація боротьби із злочинами, що зачіпають декілька держав¹.

Акти ЄС у сфері боротьби зі злочинністю мають переважно програмну спрямованість, визначаючи плани дій щодо боротьби зі злочинністю у цілому або окремими її проявами на певний період. Акти ЄС мають для України значення програмного характеру, оскільки в разі розширення співправці з ЄС постане потреба гармонізації національного законодавства з відповідними документами цієї організації. Уже сьогодні існує нагальна необхідність поглиблення співпраці правоохоронних органів України із відповідними органами держав-членів ЄС та наднаціональними правоохоронними структурами ЄС з огляду на поширення небезпечних форм транснаціональної злочинності. Документи ЄС і РЄ у боротьбі зі злочинністю, які у сукупності складають європейські стандарти у даній сфері, мають слугувати орієнтиром для нашої країни як при виробленні загальної політики боротьби зі злочинністю, так і при вдосконаленні законодавства щодо боротьби з окремими її проявами².

Сферою співробітництва країн ЄС щодо боротьби зі злочинністю в межах чинних установчих угод ЄС є простір свободи, безпеки і правосуддя. Донедавна ця сфера мала назву «третьої опори ЄС». Лісабонський договір, який набув чинності з 1 січня 2009 р., скасував поняття «опор» права ЄС. Якщо раніше співпраця судових і правоохоронних органів ЄС відбувалася переважно на договірній основі, то зараз наднаціональні органи ЄС отримали право ухвалювати обов'язкові для всіх країн ЄС рішення, зокрема визначати єдину європейську кримінальну політику. Боротьба зі злочинністю, яка раніше була традиційною сферою національного суверенітету, на сьогодні

¹ URL: file:///C:/Users/Andrii/Desktop/Pupch_2014_4_71.pdf (дата звернення 26.09.2018 р.).

² Питання боротьби зі злочинністю. *Збірник наукових праць*. 2012. № 23. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/BORISOV/23.pdf (дата звернення 26.09.2018 р.).

ні стає завданням не лише правоохоронних органів окремих країн ЄС, а й спеціально утворених наднаціональних установ (Європол, Євроюст). Останні виконують переважно координаційну, інформаційну функції, а також наділені правом ініціювати кримінальне переслідування у певних випадках, які зачіпають інтереси всього Союзу або кількох його держав-членів. Особливістю правового простору ЄС у вказаній сфері є те, що співробітництво здійснюється як між компетентними правоохоронними органами держав-членів ЄС, так і між ними і наднаціональними правоохоронними структурами ЄС. Органи ЄС наділені правом вироблення загальних засад правової політики у сферах судового співробітництва по кримінальних і цивільних справах, поліцейського співробітництва, а також засад криміналізації окремих видів діянь. Співпраця країн ЄС у сфері боротьби зі злочинністю здійснюється як на підставі багатосторонніх угод, так і загальних актів ЄС (рамкових рішень і директив)¹.

Як показує досвід країн Європи, треба налагодити своєчасне надходження інформації про діяльність і наміри екстремістських угруповань, а також відповідне законодавство відносно запобігання злочинності. Необхідно створити дієву загальнодержавну систему координування антитерористичної діяльності з використанням наявних сил та засобів².

Також, боротьба з корупцією є одним з головних напрямків міжнародного співробітництва в боротьбі зі злочинністю. В останнє десятиліття прийнято безліч багатосторонніх міжнародних конвенцій по боротьбі з корупцією, глобальних і регіональних програм і декларацій, присвячених даній проблемі. Зусилля світової спільноти з вироблення загальної антикорупційної політики обумовлені економічною глобалізацією і новим міжнародним якістю корупції. Міжнародне співробітни-

¹ Питання боротьби зі злочинністю. *Збірник наукових праць*. 2012. № 23. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/BORISOV/23.pdf (дата звернення 26.09.2018 р.).

² Протидія тероризму – запорука внутрішньої безпеки держави. URL:<http://ivankiv-rda-rada.gov.ua/ua/content/4514.html> (дата звернення 26.09.2018 р.).

цтво в боротьбі з корупцією слід визначати як систему відносин між державами в особі їх органів, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, транснаціональними корпораціями та іншими організаціями у сфері протидії корупції, що включає погоджені політику, антикорупційну стратегію і тактику, вироблення міжнародних договорів і угод, їх імплементацію у внутрішнє законодавство держав, правозастосовчу, організаційно – правову, інформаційну та науково-дослідну діяльність відповідних суб'єктів співпраці з попередження корупції, безпосередній боротьбі з нею на основі міжнародно-правових документів та прийнятих відповідно до них положень національного законодавства¹. Аналіз чинного законодавства України показує, що нормативно-правову базу протидії корупції становлять відповідні положення Конституції України, законів, постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента, постанов і розпоряджень Кабінету міністрів України, відомчих нормативних актів. Але при створенні антикорупційного законодавства було порушено логіку її формування, яка мала здійснюватися за схемою: Концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти. Окремі нормативні акти ухвалювались у різний час за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції.

¹ Богуш Г.И. Коррупция и международное сотрудничество в борьбе с ней / МГУ имени М. В. Ломоносова. М., 2004. С. 178.

ЗАВИДНЯК ВОЛОДИМИР,
*доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАКТИКА ВИРШЕННЯ СЛІДЧИМИ СУДДЯМИ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ СЛІДЧИМИ (РОЗШУКОВИМИ) ДІЯМИ, В КОНТЕКСТІ УТВЕРДЖЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Із моменту запровадження функціонування інституту слідчих суддів в практиці напрацьовано досвід застосування відповідних положень КПК України та виявлено низку суттєвих недоліків кримінального процесуального законодавства. Це говорить про те, що отримані в ході практичного застосування недоліки потребують наукового аналізу та напрацювання варіантів їх усунення в умовах оновлення системи національного судочинства. Крім того немає чіткого теоретичного інструментарію і стосовно визначення статусу та повноважень слідчого судді, а запропоновані методичні підходи не в повній мірі враховують сучасний стан слідчої та судової практики.

Порядок проведення слідчих (розшукових) дій визначений у главі 20 КПК. У ч. 1 ст. 223 Кримінального процесуального кодексу України (КПК) говориться про те, що слідчі (розшукові) дії спрямовуються на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні.

Під час досудового розслідування, з метою здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, окремі слідчі (розшукові) дії можуть бути здійснені за клопотанням сторони лише на підставі ухвали слідчого судді. До таких слідчих (розшукових) дій КПК відносить: ст. 225 КПК – допит свідка, потерпілого під час досудового розслідування в судовому засіданні за наявності обставин,

що можуть унеможливити їх допит у суді або вплинути на повноту чи достовірність показань; ст. 233 КПК – проникнення до житла або іншого володіння особи; ст.ст. 234, 235 КПК – обшук, у тому числі житла або іншого володіння особи; ст. 237 КПК – огляд, у тому числі житла або іншого володіння особи; ст. 238 КПК – огляд трупа, поєднаний з оглядом житла або іншого володіння особи; ст. 240 КПК – слідчий експеримент, що проводиться в житлі чи іншому володінні особи; ст. 242 КПК – примусове залучення особи для проведення медичної або психіатричної експертизи; ст. 244 КПК – призначення експертизи за клопотанням сторони захисту у разі відмови слідчого, прокурора у задоволенні такого клопотання; ст. 245 КПК – примусове відбирання біологічних зразків у особи для проведення експертизи.

Аналізуючи судову практику на прикладі ст. 225 КПК можна дійти висновку, що при розгляді клопотань про допит свідка, потерпілого, в порядку, слідчі судді виділяють ряд виняткових випадків, які унеможливають допит свідка, потерпілого або можуть вплинути на повноту чи достовірність їх показань, наприклад:

1) тривале відрядження, виїзд на роботу, навчання або постійне проживання за межі України.

В ухвалі Дніпровського районного суду м. Києва від 26 вересня 2014 року задоволено клопотання слідчого Дніпровського РУ ГУ МВС України в м. Києві про допит свідка Д. під час досудового розслідування в судовому засіданні, яке було мотивоване виїздом останнього на навчання до Республіки Польща;

2) потерпілий або свідок є громадянином іноземної держави, постійно проживає за межами України і має намір повернутись до місця постійного проживання.

В ухвалі слідчого судді Малинського районного суду Житомирської області від 02 липня 2014 року задоволено клопотання про допит свідка в порядку ст. 225 КПК, оскільки свідок є громадянином ФРН, який тимчасово перебуває в Україні.

3) призов на службу у Збройні сили України.

За такої підстави слідчий суддя Малиновського районного суду м. Одеси задовольнив клопотання слідчого про допит по-

терпілого Х. під час досудового розслідування у судовому засіданні: потерпілого Х. призвано на військову службу на підставі Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (ухвала від 26 серпня 2014 року).

4) відсутність постійного місця проживання та постійної роботи.

Ухвалою слідчого судді Вовчанського районного суду Харківської області від 04 червня 2013 року задоволено клопотання слідчого про допит свідка К., подане за таких підстав: свідок К. лише тимчасово перебуває в м. Харкові, за місцем реєстрації у Полтавській області не проживає, постійного місця проживання не має. Зазначена обставина може зумовити його неявку за викликом до Вовчанського районного суду Харківської області та унеможливити його допит у судовому засіданні.

На нашу думку з винятковістю такої обставини можна погодитись якщо дане питання буде розглядатись слідчими суддями у сукупності обставини, що можуть зумовити неможливість проведення допиту в режимі відеоконференції з місця фактичного проживання свідка (місце роботи, наявність сім'ї тощо).

5) свідок або потерпілий перебуває на території України без законних на те підстав і підлягає видворенню за межі України.

Слідчим суддею Деснянського районного суду м. Чернігова задоволено клопотання слідчого СВУ СБУ у Чернігівській обл. про допит під час досудового розслідування свідка С. Обґрунтовуючи своє клопотання, слідчий зазначив, що свідок є громадянином Республіки Грузія, який перебуває в Україні без законних на те підстав і підлягає негайному видворенню за межі її території, що унеможливить його допит у судовому засіданні;

б) психологічні особливості особи неповнолітнього свідка або потерпілого.

Ухвалою слідчого судді Криворізького районного суду Дніпропетровської області від 01 квітня 2014 року задоволено клопотання слідчого про допит потерпілої, виходячи з такого:

потерпіла малолітня П. у зв'язку з віком та індивідуальними психологічними особливостями могла забути деталі вчиненого щодо неї злочину або через страх та душевні страждання відмовитись давати показання, оскільки злочин був вчинений її батьком;

7) робота свідка під керівництвом осіб, які можуть вплинути на зміст, повноту та достовірність показань; свідок, потерпілий або підозрюваний є близькими родичами із підозрюваним або обвинуваченим.

Слідчим суддею Березнегуватського районного суду Миколаївської області задоволено клопотання прокурора про допит у судовому засіданні під час досудового розслідування свідка А., заявлене за таких підстав: свідок А., як і інші свідки у кримінальному провадженні, працює у гінекологічному відділенні Березнегуватської ЦРЛ, і, беручи до уваги специфіку кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 140 КК), існує можливість впливу керівництва ЦРЛ на повноту та достовірність показань.

8) свідка або потерпілого засуджено до покарання у виді обмеження чи позбавлення волі або застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою.

У судовій практиці траплялись випадки задоволення слідчими суддями клопотань про допит свідка в порядку ст. 225 КПК, у зв'язку з тим, що свідка засуджено до покарання у виді позбавлення волі і його етапування до місця відбування покарання, на думку слідчого, унеможливить його допит у суді (матеріали Деснянського районного суду м. Чернігова).

Підводячи підсумок вважаємо, за необхідне зазначити, що подальше удосконалення практичної діяльності слідчих судів, в контексті утвердження прав і свобод людини, потребує додаткового напрацювання однакових підходів до визначення змісту оціночних понять «виняткові випадки», «тяжко хворий», вживаних у ст. 225 КПК та підготовки пропозицій для забезпечення правильного застосування судами кримінальних процесуальних норм під час вирішення слідчими суддями питань, пов'язаних із слідчими (розшуковими) діями.

КНЯЗЬКА ЛІЛІЯ,

*доцент кафедри цивільного права та процесу
Університету державної
фіскальної служби України
кандидат юридичних наук*

ДЯЧЕНКО СЕРГІЙ,

*доцент кафедри цивільного права та процесу
Університету державної
фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук*

ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА БЕЗПЕКИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Із проблемою існування внутрішньо переміщених осіб (далі ВПО), світ зіштовхнувся у ХХ столітті. Це звичайно не стосувалося України і ніхто не міг подумати, що виборовши незалежність у 1991 році, Україну настигне дана проблема. Початок 2014 року, події на майдані все це – призвело до існування на теренах Української держави прошарку населення із негативним забарвленням «внутрішньо-переміщені особи». У березні 2014 року тисячі осіб були вимушені покинути, можливо і на завжди, свої місця постійного проживання. Спочатку це стосувалося лише нашого півострова, проте події поширилися і на східну територію України, а саме на Донецьку та Луганську області внаслідок збройної агресії з боку сусідньої держави – Російської федерації. Перед Україною постало важливе завдання яке вона виконує і в даний час. Це створення безпечних умов життєдіяльності осіб потерпілих внаслідок збройного конфлікту. Проте незважаючи на прийняття з 2014 по даний час великої кількості нормативно-правових актів проблема соціального захисту та безпеки ВПО залишаються відкритими. Тому виникає актуальність даного дослідження та можливі шляхи вирішення даних проблем.

Збройна агресія яка розпочалася у 2014 році триває і досі. Кількість жертв агресії, постраждалих осіб зростає з кожним днем. Так за даними статистики станом на 13 вересня 2018 року кількість ВПО складає майже 1 млн 518 тис. осіб, або 1 млн. 241 тис. сімей, котрі не з власної волі покинули свої домівки через збройну агресію Російської Федерації. Трагічним є також той факт, що серед цієї кількості ВПО близько 49 тис. осіб з інвалідністю та понад 238 тис дітей. Саме ці верстви населення є найбільш уразливими до подій на Сході¹.

Зважаючи на специфіку обліку яку проводять державні органи, залишається невідомою точна кількість таких переселенців. Так дослідження «Загублені в папірцях», що спрямовувалося на забезпечення соціального захисту ВПО, було з'ясовано, що є близько 7 % сімей переселенців, в яких на обліку в органах соціального захисту не зареєстровано жодного члена таких сімей. Є також випадки в яких на обліку перебуває лише половина членів сім'ї так як переважно реєструються лише особи, яким законом надано право на отримання тих чи інших соціальних виплат або послуг.

Безпека осіб які потерпають від збройної агресії в тому числі ВПО є основним завданням Української держави в умовах сьогодення, адже людина її життя та здоров'я визнаються в Україні найважливішою соціальною цінністю

Для того, щоб досконало дослідити проблему соціального захисту та безпеки ВПО, а також запропонувати можливі шляхи вирішення даних проблем необхідно насамперед визначити поняття ВПО.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі Закон) внутрішньо переміщеною особою є громадянин України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків

¹ Дані Міністерства соціальної політики України щодо кількості внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15904.html> (дата звернення 13.09.2018).

збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру¹.

Відповідно до даного визначення, ВПО є лише громадяни України, проте позитивним моментом є також можливість набуття особою без громадянства в Україні статусу ВПО.

Визначивши поняття ВПО, необхідно зазначити про те, що регулювання соціального захисту людини в умовах військових дій на території Донецької та Луганської областей та окупації Криму здійснюють близько 50 законів України, 30 Указів Президента України, 100 постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також понад 200 відомчих та підвідомчих актів².

Здебільшого вся правотворча діяльність держави зводиться до вдосконалення системи гранування прав та свобод ВПО, що є позитивним зрушенням в умовах сьогодення

Конституція України містить декілька статей, які спрямовані на соціальний захист. Так у ч. 4 ст. 17 Конституції визначено важливість забезпечення соціального захисту громадян України під час їх перебування на службі у Збройних Силах України або в інших військових формуваннях і членів їх сімей. В цілому, як зазначено у ст. 46 Конституції України, громадяни мають право на соціальний захист, який включає в себе право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також старості та в інших випадках передбачених законом. Також наступною статтею Конституції визначено, що громадянам, які потребують соціального захисту, житло надає держава, органи місцевого самоврядування на безоплатній основі чи за доступну для них ціну, відповідно до закону.

¹ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII: станом на 21.09.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.

² Чижов Д.А. Особливості забезпечення права на соціальний захист внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 163.

С.М. Прилипко, вважає, що соціальний захист повинен включати в себе такі складові: державні соціальні гарантії (медичне обслуговування, мінімальні розміри заробітної плати та пенсій, стипендії та інші соціальні виплати) збереження наявних, а також створення нових робочих місць для осіб що не можуть конкурувати на ринку праці (неповнолітні, особи з інвалідністю)¹.

Змістовне наповнення поняття соціального захисту ВПО полягає у комплексі складових, забезпечення яких є обов'язком держави.

Як уже було зазначено раніше, особливу роль у соціальному захисті та безпеці ВПО відіграє Закон. Він регулює питання обліку внутрішніх переселенців, порядок реєстрації їх місця проживання, реалізацію ними права на зайнятність, грошову допомогу у зв'язку з безробіттям, оформлення пенсійного забезпечення та можливості отримання соціальних послуг, також містить норми, котрі дозволяють відновлювати паспорти та інші офіційні документи. Окрім того, Закон визначає особливі права та обов'язки ВПО, вказує на джерела фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих прав; передбачає допомогу ВПО у їхньому добровільному поверненні до місць їх попереднього проживання та доступ до соціального житла чи іпотечного кредитування на пільгових умовах для осіб, котрі бажають оселитися на інших місцях².

З моменту збройного конфлікту вся діяльність держави переважно спрямовується на безпеку ВПО та забезпечення їх соціального захисту.

Нещодавно, у зв'язку з прийняттям Урядом 11 липня розробленої Міністерством соціальної політики України постанови № 548, врегульовано питання виплати грошової допомоги дітям, які народилися у ВПО після початку тимчасової окупації,

¹ Прилипко С.М. Деякі питання застосування адресної соціальної допомоги. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. № 5. С. 132.

² Дані Міністерства соціальної політики України щодо кількості внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/15904.html> (дата звернення 13.09.2018).

АТО; збільшено розмір допомоги студентам та учням професійно-технічних навчальних закладів до закінчення закладів освіти, але не більше ніж до досягнення 23 років до 1000 грн.; надано можливість ВПО завчасно звертатися щодо продовження грошової допомоги на наступний період.

Позитивним кроком для покращення соціального захисту ВПО було також створення Єдиної електронної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб (Далі ЄІБД). Також налагоджено порядок соціальних виплат таким особам. Так відповідно для того, щоб отримати необхідний вид державної соціальної підтримки ВПО можуть звернутися до найближчої установи соціального захисту населення за місцем фактичного проживання перебування). Крім того, державну підтримку пенсіонерів здійснюють органи Пенсійного фонду, державну підтримку з офіційного працевлаштування здійснюють центри зайнятості населення, а місцеві органи соціального захисту надають допомогу громадянам з інвалідністю та похилого віку.

Також, відповідно до постанови КМУ від 27.04.2018 р. № 329 спрощено й полегшено нарахування для ВПО субсидій для відшкодування витрат на придбання газу, оплату житлово-комунальних послуг.

Проте незважаючи на всі зрушення та покращення стану безпеки ВПО та їх соціального захисту науковці, визначні політичні діячі міжнародного простору виділяють ряд проблем безпеки та соціального захисту ВПО.

Так, наприклад, І.С. Басова визначає коло проблем з якими можуть стикатися ВПО в умовах сьогодення. До них відносяться: отримання відповідного правового статусу, реалізація права на соціальний захист, відновлення своїх порушених трудових прав в судовому порядку, отримання можливості стати на облік до того чи іншого центру зайнятості у статусі особи яка активно шукає роботу а також офіційно підтверджувати факт свого безробіття. Дослідниця звертає увагу на те, що ці проблеми є нагальними та потребують термінового вирішення. До таких альтернативних заходів вона відносить: надання необхідної

грошової допомоги; гарантування відновлення соціальних виплат до яких належать виплата пенсій, надання пакету соціальних послуг, котрі були призупинені у зв'язку зі зміною свого місця проживання; заходи спрямовані на забезпечення тимчасовим житлом та сприяння у офіційному працевлаштуванні¹.

Зацікавленість міжнародних організацій проблемами безпеки та соціального захисту ВПО підтверджується значною кількістю доповідей які надаються як в Україні так і в міжнародному просторі. Так, для прикладу, Спеціальний доповідач з питань прав внутрішньо переміщених осіб ООН, запропонував уряду України створити всеосяжну та перспективну стратегію для ВПО. Дана стратегія повинна бути спрямованою на облік їх прав та потреб. До таких прав та потреб він відносить соціальну допомогу ВПО, сфера їхньої зайнятості, тобто офіційного працевлаштування, а також забезпечення їхніх політичних прав. Також Спеціальний доповідач пропонує вжити певних заходів, які забезпечують здійснення виплат ВПО незалежно від їх фактичного місця реєстрації, так як свобода пересування даної категорії осіб залишається вкрай проблематичною та потребує термінового вирішення. Доповідач вказує на прогалини українського законодавця, підтверджуючи це фактом існування на кількох контрольно-пропускних пунктах, які проходять по лінії вогню, довготривалих черг в яких проводять свій час люди наражаючи себе на небезпеку, а іноді такі черги тривають не тільки годинами а й днями. Крім того, він звертає увагу на незахищеність вразливих верств населення, тобто вагітних жінок, літніх людей, осіб із обмеженими можливостями, адже для них не здійснено ніяких спеціальних умов. В кінці своєї доповіді, він закликав сторони забезпечити необхідний доступ до гуманітарної допомоги, соціальних послуг та здійснення свої прав а також надати дозвіл людям безперешкодно переміщуватися для своєї безпеки².

¹ Басова І.С. Внутрішньо переміщені особи: теоретичні та практичні проблеми. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 507.

² Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц от 18 апр. 2017 г. № A/HRC/35/27. URL: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb/s/G1724099.pdf>

Здавалося б, що створення ЄІДБ зможе впорядкувати забезпечення соціальних гарантій ВПО та забезпечить їх безпеку. Проте, факти вказують на зворотній бік ситуації, адже і досі існують проблеми поставлення на облік та внесення інформації до цієї електронної бази у зв'язку з відсутністю навичок у працівників державних органів з реалізації постанови КМУ «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей ЄІБД¹.

Результати досліджень благодійних фондів наводять цифри у майже 70 % працівників соціального захисту населення, що не користуються ЄІБД. Трохи більше 60 % відсотків опитаних скаржилися на некоректність самого сайту та його технічні помилки. Крім того, моніторингом виявлено, що з початком функціонування ЄІБД погіршився процес взяття ВПО на облік, хоча передбачалося пришвидшення та спрощення процесів оформлення. Зазначається, що запровадження ЄІБД не є забезпеченим ні методологічно, ні технічно. Результати моніторингу показали, що так зване нове програмне забезпечення ЄІБД не є в змозі забезпечити мету його створення – упорядкування обліку ВПО. Вказується, що в державі відсутня інформація яка вказує на реальну кількість ВПО, а також про їх медичні, соціально-економічні, гуманітарні та інші потреби, що є наслідком неналежного забезпечення функціонування ЄІДБ про ВПО².

Ще один нормативно-правовий акт, який передбачає надання певних соціальних гарантій ВПО повинен би врегулювати порядок надання щомісячної матеріальної грошової допомоги ВПО для покриття витрат на проживання в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Проте відповідно до даного Закону передбачено мізерні кошти для таких осіб. Так

¹ Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016- %D0 %BF](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF) (дата звернення 15.09.2018).

² Звіт за результатами моніторингу функціонування та використання управліннями соціального захисту населення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. URL: [http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2016/12/ %D0 %97 %D0 %B2 %D1 %96](http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2016/12/%D0%97%D0%B2%D1%96)

відповідно сума цих виплат становить для інвалідів 130 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, для осіб, які отримують пенсію та дітей – 1000 гривень, для працездатних осіб – 442 гривні на одну особу (члена сім'ї). Ці цифри зовсім не відповідають потребам та реаліям сьогодення. Дані суму вони є досить незначним та потребують підвищення, про що не раз обіцяли урядовці¹.

Ще однією проблемою, яка є наслідком протиставлення вимушеної необхідності та в деякій мірі державних зобов'язань є труднощі у здійсненні соціальних виплат мешканцям окупованих територій України в т. числі ВПО. Відповідно до даних Міністерства соціальної політики України, до відомостей про виплату пенсій особа із тимчасовим місцем проживання включено близько 970 тис. осіб, проте значна кількість цих осіб більшість часу проводить на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей. Проблемою також залишається велика кількість реципієнтів соціальних виплат, які не змогли зареєструватися та підтримувати зв'язок з територіями, які контролює наша держава для того, щоб отримати виплати які передбачено для даної категорії осіб законодавством України².

Проблематичними питаннями для соціального захисту та безпеки ВПО залишаються дані які надають громадські організації (Далі ГО), що займаються наданням правової допомоги ВПО. Серед головних проблем, з якими можуть стикатися ВПО в розрізі соціального захисту та безпеки, ГО називають:

1. Проблема відновлення документів (паспорт, ідентифікаційний номер, документи про освіту, правовстановлюючі документи на майно)

¹ Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення 21.09.2018).

² Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». Київ : НІСД, 2017. 684 с.

2. Отримання довідок та субсидій

3. Офіційне працевлаштування та пошук або аренда майна.

Стосовно зазначених проблем, слід відмітити, що близько 40 % переселенців стикалися із проблемою низьких заробітніх плат та невідповідності вакансій їхній освіті та професії, на що вказували роботодавці. Вони також скаржилися на той, факт що роботодавці не бажають їх приймати на роботу, а тому це є типовим прикладом дискримінації місцевого населення. Також ВПО неодноразово стикалися із проблемою розірвання трудових договорів з роботодавцями. Вся сутність проблеми зводилася до того, що при розірванні ВПО трудових відносин з роботодавцем, який перебуває на непідконтрольних територіях, через брак коштів не всі вони мають можливість оплатити послуги нотаріуса із засвідчення відповідної заяви про розірвання трудових відносин. Що стосується проблеми житлового забезпечення, то статистичні дані вказують, що у 90 % випадків ВПО проживають у приватних секторах, тобто орендованих будинках чи квартирах, які змушені оплачувати за власний рахунок, адже як було зазначено грошова матеріальна допомога у 447 гривень не є достатньою сумою для таких оплат¹.

На жаль, держава не дотримується положення законодавства, яке визнає обов'язок держави забезпечувати безоплатно ВПО тимчасовим житлом за умови їх оплати комунальних послуг, відповідно до абзацу восьмого п. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО».

Негативним є також момент існування 4 % осіб, котрі і досі проживають у місцях компактного поселення, що є наслідком уповільнення їх успішної інтеграції до громади, що їх приймає.

Проблемою на яку вказують самі ВПО є їхня дискримінація урядом України, що стосується вибору банку для отримання соціальних та пенсійних виплат. Неодноразово наголошувалося на тому, що є недоцільним для ВПО користування по-

¹ Солодько А., Доронюк Т. Захист соціально-економічних прав внутрішньо переміщених осіб: першочергові завдання для України. URL: <http://www.cedos.org.ua/-system/attachments/files/>

слугами виключно одного банку – «Державний ощадний банк України»¹.

Саме законодавче врегулювання правового статусу ВПО є важливим кроком, який забезпечує реалізацію та захист прав цієї вразливої категорії селян. Проте аналіз НПА щодо соціального захисту та безпеки ВПО вказує на необхідність подальшого вдосконалення підзаконних актів та їх співмірність із Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо-переміщених осіб»

Висновки. Провівши аналіз досліджень у галузі соціального захисту та безпеки ВПО, слід зазначити, що незважаючи на достатню кількість НПА проблеми залишаються не вирішеними. Так, основні проблеми, які було виділено стосуються:

1. Фінансування уряду є недостатнім для забезпечення житлової проблеми ВПО (шлях вирішення – збільшення розміру щомісячної виплати ВПО до розміру прожиткового мінімуму, який встановлюється на 1 січня поточного року);

2. Недостатня обізнаність працівників державних органів з роботою в ЄІДБ (шлях вирішення – проведення майстер-класів по роботі із даною системою);

3. Існування лише однієї банківської установи, яка забезпечує виплату соціальних пакетів (шлях вирішення – здійснення соціальних виплат в будь-якій банківській установі за місцем проживання ВПО).

¹ Там само.

КОЦЮБА РУСЛАНА,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичний наук, старший науковий співробітник

ГАРАНТІЇ ЯДЕРНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛADOVA ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

Тимчасове обмеження суверенітету та територіальної цілісності України зумовили необхідність комплексного перегляду концепції національної безпеки, актуалізували потребу в забезпеченні її дієвості за допомогою міжнародно-правових механізмів. Як засвідчила практика, всупереч правовим вимогам будь-яка держава з ядерним статусом здатна порушити гарантії національної безпеки держави з неядерним статусом, а також підірвати систему стримування між державами з ядерним статусом.

Приклад України як держави з неядерним статусом, національну безпеку якої було гарантовано ядерними країнами, виявив низьку ефективність визначеного Будапештським меморандумом формату таких гарантій, загальну кризу традиційної системи ядерної безпеки, історично побудованої на міжнародно-правових угодах, а також необхідність проведення переоцінки сучасного стану європейської безпеки та світової безпеки.

«Стратегією реформ – 2020» серед пріоритетних векторів руху Президент України визначив питання забезпечення сталого розвитку країни та безпеки держави шляхом реформи системи безпеки та оборони¹.

У цьому контексті забезпечення гарантій ядерної безпеки стає невід'ємною складовою реформування сектору безпеки

¹ Президент представив «Стратегію реформ-2020»: Мета реформ – членство в ЄС / Офіційне Інтернет-представництво Президента України Петра Порошенка. URL: <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>

ки, визначення повноважень органів державної влади у сфері гарантій ядерної безпеки, удосконалення засад державного управління у сфері дотримання гарантій ядерної безпеки.

Забезпечення гарантій національної безпеки тісно взаємопов'язане із правовим регулюванням безпеки використання ядерної енергії. В умовах конституційних змін, що відбуваються в Україні, збереження без'ядерного статусу держави є важливим умовою фактором забезпечення її стабільності.

Серед перспектив забезпечення гарантій ядерної безпеки, на переконання автора, нагальною стала потреба розглянути категорію безпеки як системоутворювального чинника удосконалення правового регулювання безпеки використання ядерної енергії та обґрунтування необхідності розширення змістової суті поняття «безпеки» в Основному Законі України, формулювання пропозицій щодо подолання амбівалентності національної безпеки держави, а також окреслення шляхів усунення протиріч, що існують між національною безпекою та міжнародною безпекою, засобами конституційного регулювання.

Застосування інтегрованого підходу до розуміння безпеки використання ядерної енергії передбачає дослідження військової та енергетичної складових використання ядерної енергії. Це пов'язано з тим, що до певного періоду розвиток правового регулювання історично відбувався відокремлено у напрямках мирного та військового використання ядерної енергії.

Зокрема, забезпечення безпеки використання ядерної енергії охоплює потребу у створенні умов для безпечного, надійного та сталого функціонування ядерної енергетики та її максимально ефективного розвитку, зменшенні техногенного навантаження на довкілля. Після трагічних подій на японській станції «Фукушіми-1» подолання наслідків чергових аварій на мирних атомних електростанціях стало одним із пріоритетних питань подальшого удосконалення забезпечення ядерної та радіаційної безпеки у світі.

Сьогодні окрім потреби удосконалення енергетичної складової використання ядерної енергії та розвитку законодавства

у сфері мирного використання ядерної енергії актуальним став пошук нових правових механізмів забезпечення національної безпеки країн, обумовлених воєнним аспектом використання ядерної енергії, зокрема, у контексті ефективності юридичних гарантій для країн, що відмовилися від ядерної зброї, та оформлення без'ядерного статусу.

Стосовно сфери воєнного використання ядерної енергії до 90-их років ХХ ст. слід зауважити, що катастрофічні наслідки застосування ядерної зброї під час Другої світової війни вплинули на розвиток правового регулювання у цій сфері. В аспекті використання ядерної енергії у воєнних цілях ядерна безпека формувалася як складова міжнародної безпеки, що досягалася шляхом створення системи гарантій подальшого нерозповсюдження ядерної зброї у світі, передбачених положеннями Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 року.

У зв'язку з наведеними особливостями розвитку правового регулювання до цього часу в науці не сформовано єдність поглядів на визначення галузевої приналежності правових норм, спрямованих на регулювання безпеки використання ядерної енергії. Принагідно відзначимо, що деякі з них є застарілими та не відповідають сучасним вимогам.

Вченими обґрунтовуються декілька ключових тенденцій: недоцільність на сучасному етапі розмежування мирної та військової складових ядерної безпеки; необхідність зміщення акценту з міжнародно-правового регулювання на національний рівень, зокрема, на удосконалення конституційного регулювання безпеки використання ядерної енергії.

Не дивлячись на те, що гарантії ядерної безпеки, визначених Декларацією про державний суверенітет України у подальшому не отримали закріплення в Конституції України, слід відзначити, що у деяких проектах Конституцій питання безпеки використання ядерної енергії посідало одне з пріоритетних місць.

Зокрема, у розділі про національну безпеку пропонувалося закріпити норми про без'ядерний статус (ст. 13 Проекту, підготовленого робочою групою Конституційної Комісії Верховної Ради України 1992 р.).

Національні законодавства, як правило, не визначають ядерну безпеку як дотримання режиму нерозповсюдження ядерної зброї. У зв'язку з цим зміст поняття ядерної безпеки переважно передбачає безпеку ядерної енергетики, безпеку під час використання ядерної енергії, ядерної та радіаційної безпеки, безпеки персоналу та населення, екологічну безпеку.

Водночас, ядерна безпека в системі національної безпеки та володіння ядерною зброєю продовжує бути засобом забезпечення національної безпеки, збереження ядерного статусу, підвищення військового престижу, а також засобом політичного стримування (Франція, Росія, Великобританія, Китай, Індія та ін.).

Згідно міжнародно-правових вимог володіння ядерною зброєю як спосіб забезпечення національної безпеки суперечить принципам сучасної міжнародної безпеки, зокрема, праву незастосування ядерної зброї. Це зумовлює значний дисбаланс між забезпеченням національної безпеки держави та міжнародної безпеки загалом, що зумовлює внутрішні суперечності – амбівалентність національної безпеки держави. Зокрема, йдеться про декларування та нормативне закріплення принципів ядерної безпеки шляхом відмови від ядерної зброї і, водночас, принципу володіння нею як засобу стримування та забезпечення національної безпеки у деяких внутрішньодержавних доктринах.

Усунення амбівалентності національної безпеки можливе за рахунок закріплення конституційних норм про ядерну безпеку як складову національної та міжнародної безпеки, а також визначення загальних засад безпеки використання ядерної енергії на конституційному рівні.

Запропонований підхід сприятиме уникненню протиріч у забезпеченні національної безпеки та міжнародної безпеки. На світовому рівні зазначені проблеми будуть розв'язані за рахунок розробки якісно нового змісту міжнародної угоди на заміну Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, приміром, Конвенції про без'ядерний статус.

Протиріччя у забезпеченні національної та міжнародної безпеки проявилися через розвиток збройного конфлікту на

східній території України, який розпочався після окупації території АР Крим. Добровільно відмовившись від ядерної зброї, Україна стало жертвою агресії зі сторони однієї з ядерних держав-гарантів її безпеки, що призвела до порушення її територіальної цілісності та суверенітету. Хоча як обґрунтовано відзначається, саме в інтересах зміцнення міжнародної безпеки Україна позбулася ядерної зброї, стратегічної авіації і саме за це отримала гарантії безпеки з боку провідних ядерних держав¹.

Слід підтримати думку експертів, що у наступну історичну еру мають бути перевирішені проблеми забезпечення прав людини та ядерної безпеки, оскільки психологічна, політична, військова залежність від ядерної зброї як засобу вирішення широкого спектру людських ділем є більш ніж іронією несталістю безпеки².

За нашими висновком, категорія безпеки повинна стати ключовою у проведенні подальших досліджень проблем використання ядерної енергії та забезпечення адаптації правового регулювання у цій сфері суспільних відносин до сучасних вимог та моделей безпеки.

Розвиток правового регулювання безпеки використання ядерної енергії передбачає запровадження єдиного підходу стосовно мирного та військового аспектів використання ядерної енергії, визначення ядерної безпеки як складової національної та міжнародної безпеки, розробки правових механізмів забезпечення юридичних гарантій національної безпеки для країн, що відмовилися від ядерної зброї.

Категорія національної безпеки як стану захищеності прав і свобод людини повинна отримати належне конституційне закріплення та стати системоутворювальним чинником розвитку правового регулювання безпеки використання ядерної енергії. Ці питання доцільно передбачити у новій Стратегії національної безпеки України, Воєнній доктрині України.

¹ Актуальні питання реформування та розвитку структур безпеки і оборони України. Вип. 22 / За заг. ред. академіка НАН України, д. т. н. В. П. Горбуліна. К.: ДП «НВЦ «Євроатлантикінформ», 2006. С. 34.

² Booth K. Nuclearism, Human Rights and Constructions of Security (Part 1). *The International Journal of Human Rights*. 1999. Vol. 3. No. 2 (Summer 1999). P. 1–24; Vol. 3, No. 3 (Autumn 1999). P. 44–61.

У цьому аспекті потребують законодавчого закріплення повноваження органів державної влади у сфері забезпечення гарантій ядерної безпеки: Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади.

Таким чином, попри значну небезпеку, включаючи ризики використання ядерної енергії у терористичних цілях або втрати контролю на атомних електростанціях, її застосування у найрізноманітніших сферах суспільної життєдіяльності має тенденцію до сталого зростання не тільки у розвинених державах, але й у країнах, що розвиваються, зі стійким збільшенням витрат на ядерну енергетику. Зазначені тенденції зумовлюють зростання у світі уваги до вивчення комплексу проблем гарантування ядерної безпеки як запоруки збереження життя.

Саме ці фактори визначили необхідність належного правового, насамперед конституційного, регулювання відносин у сфері використання ядерної енергії, здійснення системи відповідних заходів щодо запобігання аваріям на об'єктах мирного призначення, недопущення її застосування у воєнних цілях, що, своєю чергою, зумовлює інтегральний характер ядерної безпеки та її домінантність як у сфері національної безпеки окремих країн, так і міжнародної безпеки у цілому. Фундаментальну засаду у їх розв'язанні покликані забезпечити правові гарантії конституційного рівня як стабілізуючого фактору національної безпеки України та, одночасно з цим, міжнародної ядерної безпеки.

З урахуванням вищевикладеного, доходимо наступних висновків, що конституційно-правовий інструментарій стане ефективним шляхом удосконалення правового регулювання гарантій ядерної та національної безпеки, запропоновано визначено місце та роль гарантій ядерної безпеки у проекті стратегії національної безпеки, воєнній доктрині України. Конституційний механізм забезпечення гарантій ядерної безпеки реалізується через запровадження спеціального порядку прийняття рішень у зазначеній сфері системою органів державної влади – Президентом України, Верховною Радою України,

Кабінетом Міністрів України, а з питань місцевого значення – місцевим самоврядуванням. Президент України як гарант державного суверенітету, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина виконує особливу роль у системі інституційних конституційно-правових гарантій ядерної безпеки, що обумовлено його зовнішньо політичними повноваженнями та повноваженнями Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України і очільника Ради національної безпеки і оборони України.

ЛАЗАРЕНКО АЛІНА,
*помічник адвоката АО «АВЕР ЛЕКС»,
аспірант Університету
державної фіскальної служби України*

РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАСАДИ ЗАКОННОСТІ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ОБШУКУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про національну безпеку» № 2469-VIII від 21.06.2018 (далі – Закон), що набрав чинності 08.07.2018 р. та визначив принципи державної політики у сферах національної безпеки та оборони. Серед фундаментальних національних інтересів України названо: інтеграцію України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір; набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин із іншими державами. У відповідності до ч. 1 ст. 3 Закону, державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності¹.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування» № 2213-VIII від 16.11.2017 р. деякою мірою удосконалило процедуру звернення органами досудового розслідування та прокуратури до слідчого судді із клопотаннями про проведення обшуку, їх розгляду, отримання дозволу на проведення обшуку та порядку проведення останнього².

¹ Про національну безпеку: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення дотримання прав учасників кримінального провадження та інших осіб правоохоронними органами під час здійснення досудового розслідування : Закон України від 16.11.2017 № 2213-VIII; редакція від 08.07.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2213-19>

Таким чином, законодавець мав на меті розширити рівень судового контролю, з метою реалізації засади законності кримінального провадження під час проведення обшуку. Адже протягом останніх років дана слідча (розшукова) дія все частіше ставала скоріше засобом «тиску» на пересічних громадян та їх бізнес, а не отримання належних та допустимих доказів для встановлення істини у кримінальному провадженні.

Стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. проголошує право на повагу до приватного і сімейного життя: кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Статтею 30 Конституції України передбачено, що не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду і обшуку.

Статті 233–236 КПК України містять основні положення щодо проведення обшуку житла чи іншого володіння особи. Згідно ч. 1 ст. 234 КПК України, обшук проводиться з метою виявлення та фіксації відомостей про обставини вчинення кримінального правопорушення, відшукання знаряддя кримінального правопорушення або майна, яке було здобуте у результаті його вчинення, а також встановлення місцезнаходження розшукуваних осіб.

Частина 5 статті 27 КПК України, в редакції Закону № 2213-VIII від 16.11.2017 р. передбачає, що під час судового

розгляду та у випадках, передбачених цим Кодексом, під час досудового розслідування забезпечується повне фіксування судового засідання та процесуальних дій за допомогою звуко- та відеозаписувальних технічних засобів. Офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у порядку, передбаченому цим Кодексом. Проте, норми щодо застосування під час судового розгляду відеозаписувальних технічних засобів набирають чинності з 1 січня 2019 року. На думку автора, дане положення відіграє доволі вагомую роль у забезпеченні гарантій законності щодо отримання санкції на проведення обшуку.

На сьогоднішній день доволі часто спостерігається практика розгляду слідчим суддею клопотань про проведення обшуку, за відсутності слідчого (прокурора), який звертався із відповідним клопотанням. Введення обов'язкової відеофіксації унеможливорює даний порядок та зобов'язує органи досудового розслідування і процесуального керівництва обґрунтовувати необхідність проведення слідчої (розшукової) дії та підстави останньої під відеофіксацію.

Відповідно до ч. 1 ст. 107 КПК України, виконання ухвали слідчого судді, суду про проведення обшуку в обов'язковому порядку фіксується за допомогою звуко- та відеозаписувальних технічних засобів. Окрім того, право безперешкодного фіксування проведення обшуку за допомогою відеозапису надається стороні захисту. Якщо раніше рішення про фіксацію обшуку приймалося особою, яка його проводила, то на теперішній час воно є обов'язковим. Таким чином мінімізуються ризики неправомірних дій особи, яка проводить слідчу (розшукову) дію на порушення або обмеження прав та свобод присутніх людей і громадян.

На думку автора, із введенням обов'язкової відеофіксації поступово відпадає необхідність у залученні до проведення обшуку понятих. З одного боку, вони являються незаінтересованими особами у результатах слідчої (розшукової) дії. Але з іншого боку, як показує досвід, переважна більшість із понятих не розуміють своїх прав та обов'язків, не можуть належним чи-

ном оцінити дії особи, яка проводить обшук та інших учасників і присутніх. Не менш важливим є також те, що обшук триває, як правило, не більше 8 годин (тривалість робочого дня), у зв'язку з чим, концентрація уваги за цей час знижується. Саме тому, дедалі частіше понятій як учасник кримінального провадження вже не виконує основного завдання, яке покладене на нього КПК України. Більше того, в Україні на сьогоднішній день інститут «понятих» – це вже своєрідний рід зайнятості окремих осіб, яких систематично залучають до проведення обшуків, і як наслідок, – бути переконаним у їх незаінтересованості щодо результатів слідчої (розшукової) дії не видається можливим.

Ще одна не менш важлива новела у КПК України – це обов'язок допустити на місце проведення обшуку захисника чи адвоката. Таким чином, на будь-якому етапі, незалежно від обставин, слідчий або прокурор зобов'язані забезпечити особу скористатися правом на захист. І це доволі важливо, адже неоподинокі випадки проведення обшуку згідно ухвали, санкція якої передбачає іншу адресу; залучення до обшуку осіб, неуповноважених на виконання ухвали; обмеження прав і свобод присутніх громадян; їх особистий обшук із порушенням вимог КПК України тощо. Вказаними змінами фактично забезпечується можливість як власника приміщення, де проводиться слідча (розшукова) дія, так і інших учасників обшуку дотримуватися принципу «балансу» у використанні своїх прав та обов'язків.

На думку автора, доволі необґрунтовано законодавцем вписано положення ч. 2 ст. 236 КПК України, а саме те, що слідчий, прокурор має право заборонити будь-якій особі залишити місце обшуку до його закінчення та вчиняти будь-які дії, що заважають проведенню обшуку. Невиконання цих вимог тягне за собою передбачену законом відповідальність. Так, звичайно, це в першу чергу необхідно для належного проведення обшуку, але окремі слідчі/прокурори зловживають вказаним положенням у занадто широкому сенсі його викладення. І таким чином, порушують в першу чергу одне із основоположних прав людини і громадянина – право на свободу.

У будь-якому разі, обшук як слідча (розшукова) дія являє собою крайній захід для отримання необхідної інформації в рамках кримінального провадження. Прийняття останніх змін до КПК України розширило можливості особи, права та свободи якої обмежуються, принаймні зафіксувати належним чином наявні порушення та в подальшому відстоювати власні інтереси. Проте обшук і на теперішній час вимагає належного рівня контролю, з метою забезпечення гарантій його законності.

ЛАЗЕБНИЙ АНАТОЛІЙ,
доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук

ДРОБІНЯК РОКСОЛАНА,
студентка 4 курсу
Університету державної фіскальної служби України

ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, охорони дитинства, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, кібербезпеки та кіберзахисту, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколиш-

нього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам¹.

З початку 90-х років в теоретичних дослідженнях, філософсько-соціологічній та політичній літературі поняття національної безпеки та проблему її забезпечення розглядають з урахуванням економічних, соціокультурних та інших чинників. Сьогодні певною мірою сформувалось загальне розуміння базових категорій, які використовуються при розв'язанні проблеми національної безпеки, що сприяє розробці достатньо структурованих, з відносно чітким понятійним апаратом керівних документів з питань її забезпечення. Є розуміння, що національна безпека, досить складне соціально-політичного явище, яке відображає наслідки багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, уподобання і культуру кожної людини (індивіду), суспільства, держави, загалом – земної цивілізації, має багато відтінків, закріплених правом як сукупний стан, який акумулює безкінечну множину видів збитків, а також можливих уявлень про загрози та їх наслідки. Але досі в дослідників відсутня єдина думка, що доцільно розуміти під поняттям національної безпеки – стан чи категорію, яка характеризує стан. Вітчизняні та іноземні дослідники, нормативні документи дають різні тлумачення сутності поняття національної безпеки через його складний, багатокомпонентний та міждисциплінарний характер.

У міжнародній політиці, внутрішній та зовнішній політиці держав, у теорії та практиці державного управління, не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем туманності, частоті відносно не чіткого вживання з поняттям національної безпеки. Відсутність єдиного розуміння сутності, природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів формування й можливого управлінського впливу на системні характеристики явища, яке означають поняттям національної безпеки. Водночас найбільш розповсюдженою є думка, що національна

¹ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 45. Ст. 403.

безпека – це категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави¹.

Відповідно до Конституції України і законів України Національну Безпеку забезпечують: Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України; Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України; Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України; Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби із злочинністю; Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України; міністерства, інші центральні органи ви-

¹ Національна безпека України. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Національна_безпека_України (Дата звернення 27.08.2018).

конавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією України і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції; воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру; правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю і протидіють тероризму, забезпечують захист і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру; суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України; прокуратура України здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України «Про прокуратуру України»; громадяни України через участь у виборах, референдумах та через інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку¹.

Водночас у нинішньому Законі України «Про основи національної безпеки України», окрім воєнної організації держа-

¹ Національна безпека як об'єкт публічного адміністрування. URL: https://pidruchniki.com/1631100548284/pravo/natsionalna_bezpeka_obyekt_publichnoho_administruvannya (Дата звернення 27.08.2018).

ви, серед суб'єктів забезпечення національної безпеки окремо виділені правоохоронні органи. Тому, відповідно до ст. 1 даного закону воєнна організація – сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх загроз, а правоохоронні органи – органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій.

Особливе місце правоохоронних органів у системі забезпечення національної безпеки зумовлене обсягом і складністю їх роботи в галузі здійснення правоохоронної діяльності, а також тим, що на них покладається основний тягар боротьби зі злочинністю та роботи з профілактики й запобігання злочинів з метою реалізації єдиної державної політики боротьби зі злочинністю, яка є складовою внутрішньої політики суверенної та незалежної України. Стосовно функцій правоохоронних органів, то вони були визначені не тільки в законах України, а й у низці підзаконних актів.

До основних функцій правоохоронних органів належать: гарантування особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод та законних інтересів; забезпечення охорони громадського порядку; запобігання, припинення злочинів та інших правопорушень; своєчасне виявлення, розкриття і розслідування злочинів і розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; виконання адміністративних стягнень тощо. Функції забезпечення спрямовані на забезпечення ефективної діяльності правоохоронних органів. До них належать матеріально-технічне постачання, фінансове забезпечення, забезпечення умов праці співробітників зазначених органів тощо. Функції загального керівництва забезпечують ефективність управління органами системи МВС України у процесі забезпечення національної безпеки держави, громадського порядку та боротьби зі злочинністю.

ЛЕВИЦЬКА ЛЮДМИЛА,

*заступник завідувача відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ООНОВЛЕННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ ЯК ЗАПОРУКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Виважений і послідовний курс України на європейську та євроатлантичну інтеграцію, необхідність створення надійної системи колективної безпеки й оборони, протидії організованій злочинності й тероризму висувають перед нашою державою високі вимоги щодо наближення системи вітчизняного кримінального законодавства до міжнародних норм. У цьому контексті розуміння поняття національної безпеки є базовим для формування безпекової концепції будь-якої держави. Основною політики національної безпеки є визначення головних інтересів націй, здійснення керівництва під час створення основних стратегій, що стосуються сьогоdnішніх і майбутніх загроз, а також можливостей їх усунення. Розуміння сутності, бачення структурних і функціональних компонентів загальної системи забезпечення національної безпеки сприяє методологічному обґрунтуванню завдань забезпечення національної безпеки, в тому числі і нашої держави.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 року національна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз.

Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України.

Однією з найочікуваніших у суспільстві трансформацій є судова реформа, кінцева мета якої – побудова якісної системи судочинства. Кількість нарікань на судову систему свідчить, що чинне законодавство не виправдало сподівань на створення системи судочинства, максимально наближеної до вимог правової держави, вона не є досконалою і оптимальною, відтак, – потребує реформування. Глобальною проблемою судочинства є відсутність довіри населення до судових органів через поширення корупційних явищ; розмитість критеріїв розмежування компетенції спеціалізованих судів; недосконалість процедур формування кадрового корпусу працівників судових органів; недостатній рівень наукового забезпечення функціонування нових форм судочинства (суду присяжних, апеляційного перегляду судових справ, нової моделі досудового слідства; недотримання принципів незалежності суддів та недопустимості зловживання правом; недосконалість законодавства про відповідальність суддів за постановлення неправосудних судових актів; відсутність ефективної системи забезпечення своєчасного, повного виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); невідповідність порядку та умов відбування покарань вимогам міжнародно-правових актів.

Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки, що схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276, визначено, що судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України, які є необхідними у першу чергу для утвердження незалежності судової влади, зокрема шляхом її деполітизації, для посилення відповідальності суддів перед суспільством, а також для запро-

вадження належних конституційних засад кадрового оновлення суддівського корпусу. Метою цих заходів є практична реалізація принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом.

На виконання приписів статей 93 і 154 Конституції України Президентом України було подано на розгляд Верховної Ради України підготовлений Конституційною Комісією проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25.11.2015 р. № 3524, який успішно ухвалено 2 червня 2016 року.

Прийнятий закон спрямовано на удосконалення конституційних основ правосуддя для практичної реалізації принципу верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справи незалежним і безстороннім судом. Законом переглянуто конституційні повноваження Верховної Ради України та Президента України у сфері правосуддя відповідно до міжнародних стандартів, зокрема, про передачу повноважень щодо процесу обрання суддів на посади безстроково, звільнення та переведення суддів до Вищої ради правосуддя. Також, враховано рекомендації експертів Венеціанської Комісії щодо складу Вищої ради правосуддя та суб'єктів її формування, зокрема щодо того, що більшість її членів мають становити судді, яких обирає сам суддівський корпус.

З метою збереження інституційного балансу Вища рада правосуддя складатиметься із двадцяти одного члена, з яких десятьох – обиратиме з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначатиме Президент України, двох – обиратиме Верховна Рада України, двох – обиратиме з'їзд адвокатів України, двох – обиратиме всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обиратиме з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою. Порядок обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя визначається законом, у рамках якого доцільно запровадити певні запобіжники проти корпоратиза-

ції та закритості судової системи, зокрема, щодо відбору кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, насамперед тих, яких обиратиме з'їзд суддів, проведення попередніх конкурсних процедур відбору кандидатів тощо, що підсумку це дасть змогу забезпечити незалежність Вищої ради правосуддя, її професійний та збалансований склад.

Вагоме значення для досягнення мети судової реформи мають положення закону щодо зміни конституційно-правового статусу судді в частині підвищення вікового та професійного цензу до кандидатів на посаду судді, запровадження конкурсного принципу призначення судді на посаду, уточнення і посилення гарантії незалежності та недоторканності суддів.

Так, на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою. При цьому вимога щодо компетентності охоплюватиме не лише професійний аспект, а також інші аспекти – зокрема особистий, соціальний тощо. Закладений у законі механізм призначення суддів спрямований на унеможливлення ситуації, за якої Вища рада правосуддя могла б вносити подання про призначення суддею особи, яка не відповідає вимогам, установленим до кандидата на посаду судді.

У законі чітко визначено підстави, за яких уповноважений Конституцією України орган може ухвалити рішення про звільнення судді з посади, а також підстави, за яких повноваження судді припиняються автоматично унаслідок настання юридичного факту та не потребують окремого рішення цього органу.

Здобутком закону є розширення кола підстав звільнення судді до яких віднесено порушення ним обов'язку підтвердити законність джерела походження майна. Тобто, суддю може бути звільнено у разі відсутності належного підтвердження законності джерел походження майна, майнових прав, доходів судді чи членів його сім'ї тощо.

Замість існуючого абсолютного суддівського імунітету закладено інститут функціонального імунітету судді: суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у разі, якщо він порушує встановлені законом вимоги щодо змісту судового рішення, не дає оцінки аргументам сторін, не викладає обґрунтування свого рішення тощо, суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку, але щодо дій, не пов'язаних із виконанням суддівських функцій, суддя нестиме юридичну відповідальність у загальному порядку; повноваження щодо надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом переходять до Вищої ради правосуддя; суддю може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом без такої згоди, якщо його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Законом закріплено гарантії фінансування та забезпечення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, а також інституту суддівського самоврядування, який діє для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону. Окрім того, передбачено можливість визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.

Необхідним кроком на шляху реального утвердження припису частини першої статті 8 Конституції України є закріплення нового важливого принципу, відповідно до якого суддя, здійснюючи правосуддя, має бути незалежним та повинен керуватись верховенством права.

Запропонована нова редакція положення щодо забезпечення права на апеляційний перегляд та касаційне оскарження мінімізує наявні у чинній редакції пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України ризики розширеного тлумачення на рівні закону винятків із цього правила, що у наслідку спричиняє до обмеження конституційного права особи на

оскарження судового рішення. Встановлення законом виняткових підстав для касаційного оскарження у тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, дасть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судові рішення.

У законі вирішено питання оптимізації системи судоустрою з метою забезпечення положення статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Так, встановлено, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя, найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд. Низка положень закону спрямована на забезпечення інституційної спроможності прокуратури, адвокатури, органів системи виконання рішень .

Однією з важливих новел є зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні. Зокрема, щодо вилучення з Конституції України розділу VII «Прокуратура» у повному обсязі, та віднесення до розділу VIII «Правосуддя», з переліку прокуратури вилучено низку не властивих їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян; розширено можливості особи на отримання саме професійної правничої допомоги та закладено основу для подальшого реформування інституту адвокатури шляхом створення в Україні єдиної самоврядної правничої професії, що сприятиме реалізації принципу верховенства права; закріплено гарантії виконання судових рішень, а контроль за їх виконанням покладено на суд, який ухвалив відповідне рішення.

Законодавчою новелою є запровадження інституту конституційної скарги особи та удосконалення діяльності Конституційного Суду України. Так, право на звернення із консти-

туційною скаргою до Конституційного Суду України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) закону України отримує особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. За рекомендацією Венеціанської Комісії передбачено, що конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано. Водночас з метою уніфікації термінології внесені відповідні зміни до частини п'ятої статті 55, у якій слова «засобів правового захисту» змінені на «засобів юридичного захисту». Що, у свою чергу, відповідає усталеній практиці застосування цього терміну та офіційному перекладу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (статті 13 та 35 Конвенції) українською мовою.

Загалом законом змінено редакцію статей 124–129, 130, 131, 147–148, 149, 151, 153 Основного Закону України, доповнено Конституцію України статтями 129-1, 130-1, 131-1 – 131-2, 148-1, 149-1, 151-1 – 151-2, внесено зміни до статей 29, 55, 59, 85, 92, 106, 108, 110, 111, 136, 150, 152, до розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України та виключено із Конституції України розділ VII «Прокуратура» тощо.

Максимальну підготовку судової системи до тієї моделі, яка втілена через прийняті зміни до Конституції України було здійснено шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (ухвалено 2 червня 2016 року), яким зокрема: – змінено порядок призначення суддів на посади та звільнення їх з посад (зокрема, вилучено повноваження політичних органів – парламенту та Президента України – у питаннях суддівської кар'єри, (скасовано п'ятирічний термін призначення суддів) та передбачено зайняття посад суддями лише безстроково; – усунуто політичну складову у вирішенні питання щодо надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом (відповідне повноваження Верховної Ради України передано до повноважень Вищої ради правосуддя); – запроваджено інститут функціонального (обмеженого) імуні-

тету судді, за якого забороняється притягнення судді до кримінальної відповідальності за викладену в судовому рішенні правову позицію, за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку, однак, при цьому суддя нестиме юридичну відповідальність на загальних засадах за дії, вчиненні поза професійною суддівською діяльністю; – запропоновані зміни у системі судоустрою, зокрема утворення нового Верховного Суду та інших судів. Систему судоустрою складають місцеві суди, апеляційні суди і Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди. У складі Верховного Суду діють п'ять структурних підрозділів: Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд, а сам Верховний Суд створений на конкурсних засадах як новий найвищий суд у системі судоустрою України. Закон також передбачає створення місцевих окружних судів, апеляційних судів у відповідних округах тощо; – удосконалено основи правового статусу відповідних органів у системі судоустрою, зокрема передбачено перерозподіл повноважень між Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та новим конституційним органом – Вищою радою правосуддя.

Так, ВККС відповідає за добір на посади суддів, кваліфікаційне оцінювання, проведення конкурсів на зайняття вакантних посад суддів та суддівську освіту, а вичерпний перелік повноважень та порядок роботи Вищої ради правосуддя передбачено Законом України «Про Вищу раду правосуддя»; – удосконалено процедури формування та оновлення суддівського корпусу, зокрема: проведення кваліфікаційного оцінювання, яке за критеріями компетентності (професійної, особистої, соціальної тощо), удосконалено вимоги до змісту суддівського досьє, впроваджено нові механізми стимулювання забезпечення добросовісної поведінки суддів та залучення громадськості до таких процедур. Разом з цим, запроваджено нових підстав для звільнення судді (наприклад, порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна), спроще-

но процедуру звільнення судді та чітко визначено підстави, за яких Вища рада правосуддя може ухвалити рішення про звільнення судді.

Отже, реформування судової системи сприяє створенню умов для забезпечення реального захисту прав та свобод людини і громадянина, зумовленого системним, ефективним і логічним взаємозв'язком судової, законодавчої і виконавчої гілок державної влади, і як наслідок, відіграє ключову роль у зміцненні національної безпеки України.

ЛИННИК ОЛЕНА,
доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук

ОМЕЛЬЧУК ЛЮБОВ,
доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Сучасні дослідження національної безпеки розширили межі цього поняття порівняно з розробками минулих років. Якщо раніше безпеку вивчали лише в контексті держави, а згодом і в межах суспільства, то на сьогодні ця категорія базується на охороні й виконанні сукупних інтересів трьох складників: особи, суспільства, держави.

Реалізація ж національних інтересів, спрямованих на задоволення системних збалансованих потреб зазначених елементів, на думку Н. Е. Аванесової, можлива лише на основі стабільного розвитку економіки, яка є однією з життєво важливих сторін діяльності держави та соціуму, оцінка її життєздатності, міцності при можливому виникненні негативних внутрішніх і зовнішніх чинників є основою формування стратегії механізму зміцнення національної безпеки країни¹.

Нормативним документом, в якому визначено поняття безпеки, є Закон України «Про національну безпеку України», де зазначається, що національна безпека країни – це захище-

¹ Аванесова Н.Е. Економічна безпека як складова національної безпеки. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 3. С. 178–182.

ність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз¹.

У той же час, О. С. Власюк вказує, що національну безпеку України можна визначити як систему державно-правових і суспільних гарантій стабільності життєдіяльності та розвитку українського народу загалом та кожного громадянина зокрема, захист їхніх базових цінностей і законних інтересів, джерел духовного та матеріального розвитку від можливих реальних і потенційних, внутрішніх та зовнішніх загроз².

Слід також зазначити, що система національної безпеки України повинна захищати корінні (базові) інтереси українського народу, а отже, спрямовуватися на усунення або подолання деструктивної дії внутрішніх, регіональних і глобальних чинників, що перешкоджають або гальмують досягнення національно значущих цілей.

Проте, нині постала потреба у формуванні системи національної безпеки не фрагментарно, поступово поповнюючи її окремими елементами, а комплексно – як цілісної багатоаспектної та багаторівневої системи. А її ієрархічна структура має охоплювати всю сукупність відносин і ситуацій у політичній, державно-правовій, соціальній, економічній, технологічній, екологічній та духовній сферах суспільства³.

Крім того, розглядаючи структурні елементи національної безпеки, необхідно зазначити, що всі вони мають економічне підґрунтя. Тобто ключовим елементом системи національної безпеки є економічна безпека, яку в одних випадках трактують як сукупність умов і чинників, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного оновлення і самовдосконалення; в інших –

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 21.09.2018 року).

² Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : Вибр. наук. праці. К. : НІСД, 2016. 528 с.

³ Там само.

як стан і тенденції розвитку захищеності життєво важливих інтересів суспільства та його структур від внутрішніх і зовнішніх загроз, а також результат соціальної діяльності щодо забезпечення безпеки особи, суспільства, держави.

Однак, ми погоджуємося з думкою С.В. Каламбет та Б.О. Кириленко, що економічна безпека може бути визначена як складна багатофакторна категорія, яка характеризується сукупністю умов, за яких існує здатність національної економіки до розширеного відтворення, здатність до протистояння дестабілізуючій дії чинників, що створюють загрозу збалансованому розвитку країни, здатність до забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання, здатність реалізувати економічні інтереси¹.

Необхідність забезпечення економічної безпеки держави зумовлена об'єктивними процесами й явищами, які відбуваються в національній економіці та суспільстві, а також у глобальній економіці. Суперечливість інтеграційних тенденцій надає особливого значення проблемі економічної безпеки країни як основи забезпечення її суверенітету, конкурентоспроможності, обороноздатності, органічного входження країни до системи світової економіки.

Саме тому, одним із найважливіших завдань є впровадження надійної системи забезпечення економічної безпеки шляхом створення нормативно-правової бази, визначення основних напрямів діяльності органів державної та місцевої влади, що регулює відносини в цій сфері, формування органів забезпечення економічної безпеки та розроблення механізмів контролю і нагляду за їх діяльністю².

Нормативною базою, що наразі регламентує забезпечення економічної безпеки України, є: Конституція України; Закони України: «Про національну безпеку України», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних зло-

¹ Каламбет (Юдіна) С.В., Кириленко Б.О. Економічна безпека як багаторівнева система. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 5. С. 346–347.

² Розвиток інформаційного суспільства : Колективна монографія в 10-ти томах. Том 8 : Економічна безпека держави на макро- та мікрорівнях / За ред. проф. В.С. Сідака. К. : ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», 2012. 309 с.

чинним шляхом»; «Про Раду національної безпеки і оборони України»; податкове та валютне законодавство; законодавство України про зовнішньоекономічну діяльність; Кримінальний, Кримінальний процесуальний, Цивільний, Цивільно-процесуальний, Митний, Бюджетний, Господарський та інші кодекси України, які мають безпосереднє відношення до регулювання відносин в економічній сфері; Укази та Розпорядження Президента України; Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України тощо.

Проте, навіть положення зазначених нормативно-правових актів досить часто ігноруються. До головних умов невиконання положень законів можна віднести: відсутність механізму реалізації положень закону; суперечність закону традиційним усталеним нормам життя; відсутність контролю з боку владних структур; існування відомчої практики інструктивного тлумачення положень закону, за якого найчастіше приховується або перекручується головна суть; навмисне (або через незнання) невиконання законів тощо.

Крім того, на думку Є. М. Білоусова, сучасні глобальні фінансово-економічні тенденції та наслідки останньої світової економічної кризи продемонстрували необхідність на рівні держави приділити особливу увагу формуванню більш прогресивних організаційно-правових механізмів реагування на зовнішні загрози з метою підвищення ефективності системи забезпечення економічної безпеки України, які б базувалися на принципах адаптивності та мали відповідне нормативне забезпечення¹.

Г. П. Клімова, в свою чергу, зазначає, що основне завдання держави в контексті забезпечення економічної безпеки – створення такого економічного, політичного та правового середовища й інсталяційної інфраструктури, які б стимулювали найбільш життєздатні підприємства, інвестиційні процеси, виробництво перспективних конкурентоспроможних товарів².

¹ Білоусов Є.М. Загрози економічній безпеці держави та засоби їх подолання (економіко-правовий аспект). *Наше право*. 2013. № 13. С. 143–148.

² Клімова Г.П. Економічна безпека у системі забезпечення національної безпеки держави. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2016. № 3 (30). С. 207–210.

Отже, можна зробити висновок, що український законодавець має спрямовувати свої зусилля на розробку та впровадження таких правових норм, які б забезпечували стабільність економічного середовища країни, а в разі його порушення передбачали відповідні сценарії поведінки всіх економічних суб'єктів та органів публічного управління.

Саме тому, на нашу думку, слід прийняти Закон України «Про основи економічної безпеки», який зможе регламентувати основні засади державної політики, спрямованої на захист економічних інтересів країни від зовнішніх та внутрішніх загроз, а також чітко регламентувати модель функціонування сукупності органів державного управління та інших організацій й установ, питання їх взаємозв'язку та взаємодії з господарюючими суб'єктами в контексті забезпечення економічної безпеки останніх з метою попередження економічних ризиків та усунення можливих негативних наслідків їх настання.

ЛИТВИН МИКОЛА,
доктор наук з державного управління

ХРУСТ ДМИТРО,
завідувач сектору
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
кандидат військових наук,
старший науковий співробітник

СИСТЕМА ВНУТРІШНЬОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Питання пошуку оптимальної моделі системи внутрішньої безпеки України з урахуванням існуючих викликів та загроз («гібридна» війна на Донбасі, анексія Російською Федерацією Криму) набуло останнім часом неабиякої актуальності.

У демократичних країнах використовують, як правило, три основних моделі системи внутрішньої безпеки:

- децентралізована (фрагментарна);
- централізована;
- комбінована (інтегрована або змішана).

Перша характерна для держав, де існують чинники щодо занепокоєння з приводу потенційно можливих зловживань з боку силових структур, що спонукає до створення ряду самостійних поліцейських служб або агентств. Прикладами її застосування можуть бути США, Канада, Бельгія, Голландія і Швейцарія.

Для прикладу, американська модель складається з двох рівнів: федерального рівня і рівня суб'єктів федерації (штатів). Це дві самостійні, незалежні підсистеми, які входять до єдиної системи забезпечення внутрішньої безпеки.

Перший рівень (федеральний) американської системи є основним, а другий (рівень штатів) – базовим, робочим. Основу другого рівня складають правоохоронні органи адміністра-

тивно-територіальних одиниць США – штатів, графств, міст, а також частини і підрозділи Національної гвардії, дислоковані на території штату.

Це досить цікавий та своєрідний підхід до вирішення проблем внутрішньої безпеки. Проте, на наш погляд, для України більш прийнятною є централізована система забезпечення внутрішньої безпеки, яку науковці ще називають «континентальною» у зв'язку з тим, що її основні риси склалися і розвивалися в країнах європейського континенту наприкінці 18 століття. Родоначальником в цьому є Франція, але на теперішній час така модель застосовується в більшості європейських країн.

Ця система, в свою чергу, поділяється на два види. Перший застосовують держави, які забезпечують свою внутрішню безпеку тільки силами цивільної поліції (наприклад, Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія, Ірландія). Для них характерний низький рівень злочинності, відсутність серйозних політичних і соціальних конфліктів. Тому вони не витрачають додаткових коштів на утримання спеціальних поліцейських формувань.

Другий вид континентальної (централізованої) системи забезпечення внутрішньої безпеки використовують держави з постійними спеціальними поліцейськими формуваннями – жандармерії, гвардії, карабінерів (Франція, Іспанія, Португалія, Туреччина, Люксембург).

Основними рисами централізованої моделі є:

1. Наявність декількох самостійних, в ідеалі – деполітизованих, правоохоронних поліцейських організацій різноманітного підпорядкування з особливим правовим статусом та чітко визначеними повноваженнями, які взаємно перетинаються в сфері забезпечення внутрішньої безпеки та діяльності національної поліції (правового інституту, що виконує функції з охорони і забезпечення внутрішньої безпеки, як у військовій, так і цивільній сфері, але під керівництвом цивільної адміністрації).

Практика паралельного існування двох самостійних правових інститутів (національної поліції та національної жан-

дармерії або республіканської гвардії, цивільної гвардії, корпусу карабінерів, тощо) визнається обґрунтованим та доцільним.

Наявність в країні декількох правоохоронних (поліцейських) організацій різного підпорядкування та можливість їх застосування для взаємного контролю, дозволяють нейтралізувати лобіювання окремих вузьковідомчих інтересів в сфері внутрішньої безпеки і гарантують внутрішньополітичну стабільність в державі.

2. Свою діяльність міністерство внутрішніх справ здійснює в двох сферах: перша – суто поліцейська, друга – вирішення низки різноманітних внутрішніх, соціальних та адміністративних проблем.

Міністерство здійснює контроль за діяльністю усіх місцевих органів влади, в тому числі й у галузі соціального забезпечення, організацію цивільної оборони. До складу МВС входять служби національної поліції, охорони кордонів, нагляду і регламентації, оперативного втручання, міграційна, цивільного захисту та інші. Але на відміну від тоталітарних держав, в демократичних країнах діяльність МВС складається та розвивається в обстановці політичного і економічного консенсусу, особливої поваги до прав особистості.

3. Діяльність національної поліції та спеціальних поліцейських формувань поділяється на два види: судову і адміністративну, що дозволяє визначати повноваження співробітників національної поліції і спеціальних поліцейських формувань в галузі карного переслідування, де права громадян можуть досить серйозно обмежуватися.

4. Важливою рисою даної моделі є наявність інституту префектів – представників уряду в поліцейських структурах адміністративно-територіальних одиниць країни, які призначаються керівником держави за поданням керівника уряду і підпорядковуються безпосередньо міністру внутрішніх справ. Вони відіграють важливу роль в забезпеченні інтересів центральної влади, єдиних підходів і послідовності в керівництві правоохоронними органами, а також здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Така модель, очевидно, може бути актуальною і для нашої країни, особливо в умовах децентралізації та поступового переходу до виборів керівників не тільки в об'єднаних територіальних громадах, а й у областях та районах.

5. Вагома складова цієї моделі – муніципальна поліція. Основними її завданнями є нагляд за виконанням розпоряджень міської влади, підтримання порядку в громадських місцях, контроль за санітарним станом населених пунктів, нагляд за дотриманням правил дорожнього руху в межах своїх територій. Крім того, муніципальна поліція є резервом національної поліції, залучається до здійснення оперативно-розшукових та інших заходів.

6. Належний суворий контроль з боку цивільної влади за діяльністю сил внутрішньої безпеки.

Ми досить детально зупинилися на основних характеристиках та складових централізованої системи внутрішньої безпеки з огляду на значну схожість проблем, що постали сьогодні перед Україною, та необхідності провести швидку і кардинальну реформу всієї системи внутрішньої безпеки відповідно до сучасних потреб і практик європейських країн.

Комбінована (інтегрована або змішана) модель забезпечення внутрішньої безпеки приваблює серйозними гарантіями захисту від можливих зловживань поліцейських сил в національному масштабі, та значно ефективніша й дієдатніша, ніж фрагментарна система. Вона ефективно застосовується в Австрії, Німеччині, Великобританії.

Таким чином, кожна країна має власний унікальний досвід і досить часто специфічного характеру, що зумовлено низкою внутрішніх чинників і особливостей історичної практики, відповідно до якого обирає та застосовує систему внутрішньої безпеки.

МЕЛЬНИК ОЛЕНА,
доцент кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук

ЗОВНІШНІЙ ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ – ПЕРЕДУМОВА ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Посилення фінансового контролю з боку держави за раціональним та ефективним використанням бюджетних коштів набуває останніми роками першочергового значення. Кількість порушень у бюджетній сфері залишається настільки значною, що потребує безперервного контролю за ефективністю їх управління.

Фінансовий контроль, аудит та оцінка ефективності використання коштів на утримання бюджетних установ здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу.

У розвинутих країнах ринкової економіки фінансовий контроль відповідно здійснюють: у державах парламентського типу – парламент, у президентських – виконавча влада. В Україні зовнішній фінансовий контроль за бюджетними коштами здійснюють Верховна Рада України та її комітети, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Казначейська служба, Державна аудиторська служба, місцеві ради та їх виконавчі комітети.

Згідно з Лімською декларацією керівних принципів контролю органи зовнішнього контролю не входять до організаційної структури підконтрольних їм суб'єктів. Саме тому, органи контролю державних фінансів є органами зовнішнього контролю¹. Така форма контролю вважається незалежною та найефективнішою. Проте поряд з зовнішніми контролюючими органами у кожній бюджетній установі діє служба внутрішнього контролю (аудиту).

¹ Лімською декларацією керівних принципів контролю органи зовнішнього контролю. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>

Зовнішній контроль – контроль, що здійснюється суб'єктом державного фінансового контролю щодо підконтрольного об'єкту, який не належить до сфери його управління, з метою недопущення порушень фінансового законодавства, у тому числі бюджетного.

На сьогодні зовнішній контроль здійснюється у вигляді інспектування, фінансового аудиту, аудиту ефективності, аудиту ефективності діяльності, перевірки державних закупівель, аналізу, експертизи та ін.

Зміна напрямків контролю за бюджетними коштами пов'язана з інтеграцією України в Євросоюз і перехід на нові стандарти державних фінансів.

Констатація фактів порушень, як це було раніше при здійсненні контролю бюджетних установ, не сприяє їх усуненню, необхідно аналізувати і виявляти обставини та причини, які є наслідком їх вчинення. Таким чином, виникла пряма необхідність щодо впровадження нових видів і методів контролю використання коштів бюджету. Це впровадження фінансового аудиту, аудиту ефективності використання бюджетних коштів.

Адже ефективна система фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використанням є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, а і по суті дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами.

Відповідно до Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року¹, закріплено, що ключовими компонентами фінансового контролю за управлінням державними ресурсами

¹ Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 р. № 310-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 41. Ст. 1458.

та їх використання є державний фінансовий контроль, який здійснюють органи Державна аудиторська служба, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль), державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (парламентський контроль), та державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі.

На сьогодні є важливим та одним із пріоритетних завдань країни в умовах євро інтеграції – це контрольна діяльність органів Державної аудиторської служби та Рахункової палати.

Рахункова палата в своїй діяльності керується Законом «Про Рахункову палату», Державна аудиторська служба – Законом України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-XII та Положенням про Державну аудиторську службу України, затверджено постановою КМУ від 3 лютого 2016 р. № 43.

Розвиток державного фінансового контролю поряд з проведенням ревізії та перевірок, розпочав орієнтацію на проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності за використанням бюджетних коштів. Такий контроль спрямовано на визначення ефективності використання бюджетних та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Державна аудиторська служба та Рахункова палата проводять аудит ефективності з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів. Розробка пропозицій є невід'ємною частиною кінцевих результатів такого контролю. Ці пропозиції мають ґрунтуватися на фактах та висновках аудиту. Під час складання пропозицій аудитор повинен передбачити їх майбутній корисний вплив.

Пропозиції повинні бути: 1) орієнтованими на вжиття конкретних заходів і адресованими організаціям та посадовим особам, що відповідають за здійснення відповідних заходів і

уповноважені на це; 2) практичними, тобто такими, що можуть бути здійснені в розумний термін і враховують правові й інші обмеження; 3) направленими на усунення основних причин існування виявленого недоліку або порушення; 4) сформульовані так, щоб можна було перевірити їх виконання; 5) економічно ефективними, тобто витрати, пов'язані з їх виконанням, не повинні перевищувати одержуваної вигоди; 6) позитивними; чіткими, стислими і простими за формою.

Реалізація пропозиції за результатами аудиту є необхідною умовою для якісних змін в управлінні бюджетними коштами. Державна аудиторська служба та Рахункова палата здійснюють контроль від імені різних гілок влади, проте наділені подібними повноваженнями в окремих сферах контролю за станом управління та використання державних фінансів. Тому, потребують значної уваги питання налагодження співпраці між цими органами, зокрема щодо планування та проведення контрольних заходів, модернізації їх методологічного та нормативно-правового забезпечення, підвищення довіри громадян до результатів їх контрольних заходів тощо.

МЕПАРІШВІЛІ ХВИЧА,
*аспірант Інституту законодавства
Верховної Ради України*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Раціональне використання природних ресурсів та охорона навколишнього природного середовища – це головні принципи побудови екологічної безпеки на засадах сталого розвитку України.

Конституцією України передбачається забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України..., є обов'язком держави¹.

Охорона навколишнього природного середовища в Україні здійснюється за принципами²:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

- запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

- збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

¹ Конституція України. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 %D0 %BA/96- %D0 %B2 %D1 %80](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80)

² Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

- науково-обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

- обов'язковість оцінки впливу на довкілля;

- гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду;

- науково-обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

- безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

- компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

- поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

- вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва;

- встановлення екологічного податку, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України.

З метою забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів законодавством України встановлено державні екологічні стандарти та нормативи, дотримання яких контролюється¹:

- центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (кон-

¹ Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України.
URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

тролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а також виконавчими органами сільських, селищних, міських рад;

- громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Формування водно-екологічного правопорядку, забезпечення екологічної безпеки населення України, а також ефективного використання вод, їх охорона регулюються Водним кодексом України, головним завданням якого є регулювання правових відносин з метою¹:

- забезпечення збереження, науково-обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки;

- відтворення водних ресурсів;

- охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання;

- запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків;

- поліпшення стану водних об'єктів;

- охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування.

Охорона вод від забруднення, засмічення і вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах, ліквідація їх наслідків регулюється Водним кодексом України, що передбачає²:

- створення водоохоронних зон;

- створення прибережних захисних смуг;

- обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах уздовж річок, навколо водойм та на островах;

- обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах уздовж морів, морських заток і лиманів та на островах у внутрішніх морських водах;

¹ Водний Кодекс України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%BD1%80>

² Там само.

- встановлення смуг відведення;
- встановлення берегових смуг водних шляхів;
- встановлення зон санітарної охорони.

Водні об'єкти, що у встановленому законодавством порядку віднесені до територій, об'єктів природно-заповідного фонду, охороняються та використовуються у відповідності до вимог, що визначаються Законом України «Про природно-заповідний фонд України»¹. Щодо охорони водних об'єктів, які віднесені до категорії лікувальних, це регламентується законодавством про охорону здоров'я, також відповідно до Водного кодексу України забороняється скидання будь-яких зворотних вод у водні об'єкти, що віднесені до категорії лікувальних.

Охорона вод від забруднення, засмічення і вичерпання передбачає²:

1) заборону проектування і будівництво прямоочних систем водопостачання промислових підприємств, за винятком підприємств, які за технологією виробництва не можуть бути переведені на оборотне водопостачання;

2) заборону здійснення проектів господарської та іншої діяльності без оцінки їх впливу на стан вод;

3) заборону введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, що впливають на стан вод, а саме:

- нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених пристроями і очисними спорудами необхідної потужності, що запобігають забрудненню і засміченню вод або їх шкідливій дії, та необхідною вимірною апаратурою, що здійснює облік об'ємів забору і скидання води;

- зрошувальних і обводнювальних систем, водосховищ і каналів – до проведення передбачених проектами заходів, що запобігають затопленню, підтопленню, заболоченню, засоленню земель і ерозії ґрунтів, а також забрудненню поверхневих та підземних вод скиданням із зрошувальних систем;

¹ Про природно-заповідний фонд України : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

² Там само.

- осушувальних систем – до повної готовності водоприймачів та інших споруд відповідно до затверджених проєктів;

- водозабірних споруд – без рибозахисних пристроїв та облаштованих відповідно до затверджених проєктів зон санітарної охорони водозаборів;

- гідротехнічних споруд – до повної готовності пристроїв для пропускання паводкових вод і риби відповідно до затверджених проєктів;

- експлуатаційних свердловин на воду – без оснащення їх водорегулюючими та контрольно-вимірювальними пристроями;

4) заборону скидання у водні об'єкти виробничих, побутових, радіоактивних та інших видів відходів і сміття, забруднювати нафтовими, хімічними та іншими забруднюючими речовинами;

5) зобов'язання власникам засобів водного транспорту, трубопроводів, плавучих та інших споруд на водних об'єктах, а також інші юридичним та фізичним особам забезпечувати охорону вод від забруднення і засмічення внаслідок втрат мастила, пального, хімічних, нафтових та інших забруднюючих речовин;

Правила охорони внутрішніх морських вод та територіального моря від забруднення та засмічення затверджуються Кабінетом Міністрів України та іншими актами законодавства.

Юридичні та фізичні особи, які проводять бурові, гірничі та інші роботи, пов'язані з пошуками, розвідкою, експлуатацією родовищ корисних копалин повинні повідомити про це у встановленому українським законодавством порядку місцеві органи влади і центральні органи виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр та у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення для вжиття заходів щодо охорони підземних вод від вичерпання і забруднення. У разі вичерпання запасів підземних вод, а також у разі забруднення підземних вод встановлюються причини, з яких це сталося, і за пропозиціями центрального органу виконавчої влади, що

реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, за рахунок винних осіб здійснюються заходи щодо їх відтворення¹.

З метою запобігання (ліквідації) шкідливим діям вод та аваріям на водних об'єктах розробляються плани управління ризиками затоплення для територій, які мають високий ризик затоплення (у межах району річкового басейну). Ці плани затверджуються Кабінетом Міністрів України, а центральним органом виконавчої влади, що формує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності, затверджуються методики розроблення карт загроз і ризиків затоплення та попередньої оцінки ризиків затоплення.

У разі надзвичайних ситуацій або запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна здійснюється суб'єктами, відповідно до Кодексу цивільного захисту населення² у межах реалізації заходів держави щодо оборони України.

Таким чином забезпечення екологічної безпеки на території України регулюється законодавством України, державний нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється центральними органами виконавчої влади, що формують та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, геологічного вивчення та раціонального використання надр, гідрометеорологічної діяльності, санітарного та епі-

¹ Про природно-заповідний фонд України : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

² Кодекс цивільного захисту України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

демічного благополуччя населення, розвитку водного господарства, а також виконавчими органами обласних, районних, міських, районних у містах адміністраціями, селищними, сільським радами та громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

МІЛЕВСЬКИЙ МИКОЛА,
співробітник Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук

ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ У РОЗСЛІДУВАННІ ТЕРОРИЗМУ

Служба безпеки України (далі – СБУ) нині є правоохоронним органом, відповідальним за забезпечення в реальному житті національної безпеки держави. Цей орган перебуває у стані реформування відповідно до світових стандартів і нового Закону України «Про національну безпеку в Україні». Однак, питання співпраці, взаємодії з іншими правоохоронними і судовими органами завжди залишатиметься на порядку денному.

У наукових працях піднімається питання низького рівня взаємодії між відповідними правоохоронними відомствами при виявленні та розслідуванні злочинів, пов'язаних із тероризмом (як всередині самих служб і підрозділів, так і на міжвідомчому рівні). Міжвідомчу співпрацю пов'язують із розширенням сфери фінансового контролю. Діяльність щодо виявлення та ефективного блокування каналів фінансової підтримки терористичних організацій залишається одним із ключових напрямів довгострокової антитерористичної стратегії та може бути здійснена зусиллями лише всіх учасників національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Напрацювання методик здійснення фінансового контролю, відповідно до національного законодавства, розвиток міжнародних зв'язків та обмін інформацією є важливими умовами для виявлення та знешкодження фінансової інфраструктури, що підживлює діяльність терористичних організацій¹.

¹ Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму / Департамент фінансових розслідувань, Державна служба фінансового моніторингу України. С. 39 URL: <http://proksima.ua>

Оскільки основним органом розслідування цих злочинів є Служба безпеки України та її територіальні органи, то представляють відповідний інтерес питання взаємодії цих органів з іншими відомствами, службами тощо. Так, наказом Міністерства оборони України і Служби безпеки України від 13.01.2014 № 24/6 затверджено Інструкцію про порядок взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Служби безпеки України у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації: така взаємодія здійснюється при загрозі або виникненні, з поміж іншого: диверсій, терористичних актів, викрадення, навмисного знищення, пошкодження майна та інших дій на військових об'єктах, внаслідок яких загинули люди або заподіяно значну матеріальну шкоду; передбачені шляхи, заходи взаємодії цих органів.

У контексті взаємодії СБУ і Держфінмоніторингу затверджено форму надання Службою безпеки України Державній службі фінансового моніторингу України відомостей щодо осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності (наказ Міністерства фінансів, Служби безпеки від 16.10.2012 № 1103/464), а також Порядок формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції (постанова КМУ від 25 листопада 2015 р. № 966).

Окремі риси взаємодії вбачаються з Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції (наказ Міністерства внутрішніх справ України, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України від 26.08.2014 № 872/88/537). Так, в п. 2.3 зазначено, що співробітники органів та підрозділів, які беруть участь у проведенні антитерористичної операції та затримали осіб, причетних до терористичної діяльності, зобов'язані негайно будь-яким доступним способом із зазначенням особи, яка здійснює повідомлення, повідомити про це відповідну чер-

гову частину Головного управління (управління) Служби безпеки України або Головного управління (управління) Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі.

Можливість взаємодії, зокрема, СБУ з правоохоронними та органами доходів і зборів визначена приписами Закону «Про Службу безпеки України» (ст. 17). Взаємодія зі спеціальними службами, правоохоронними органами іноземних держав та міжнародними організаціями з питань боротьби з тероризмом передбачена одним із завдань Антитерористичного центру (п. 3 Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України). Окремо є спільний наказ «Про взаємодію Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України в питанні розшуку осіб» (від 03.05.2012 № 169/391), який стосується усіх кримінальних правопорушень. Також чинним є Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків (постанова КМУ від 18 лютого 2016 р. № 92), яким, окрім механізму функціонування такої системи, визначаються і заходи реагування суб'єктів боротьби з тероризмом на загрозу вчинення або вчинення терористичного акту. Із змінами та доповненнями діє і Порядок взаємодії з припинення протиправних дій повітряних суден, які можуть використовуватися для вчинення терористичних актів у повітряному просторі України (постанова КМУ від 7 лютого 2007 р. № 153), яким визначається механізм взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій під час здійснення заходів, спрямованих на запобігання та припинення протиправних дій.

Отже, загальний порядок взаємодії правоохоронних та інших (фінансових) органів у розслідуванні злочинів, пов'язаних із тероризмом, відсутній, хоча мають місце окремі нормативно-правові акти, які у тій чи іншій мірі торкаються питань узгодження дій між тими чи іншими відомствами у боротьбі із тероризмом. На нашу думку, позитивний вплив на оптиміза-

цію досудового розслідування мав би такий порядок, в якому б визначались напрямки, способи взаємодії, обміну інформацією.

Також розслідуванню злочинів, пов'язаних із тероризмом, сприятиме обмін інформацією щодо виявлених фактів злочинної діяльності, отримання суб'єктами первинного фінансового моніторингу зворотної інформації стосовно результатів аналізу фінансових операцій за повідомленнями банків, про факти відкриття (закриття) кримінальних проваджень та ухвалення судами рішень за такими провадженнями. Важливими видаються організаційні та технічні механізми швидкого оперативного обміну інформацією між правоохоронними органами, підрозділами Збройних сил, спеціальних служб, установами фінансового моніторингу.

Окрім того, аналіз статистичних даних щодо співвідношення показників органів досудового розслідування і судової статистики щодо засуджених вказує на наявність певних проблем і в цьому напрямку. При високих показниках відкритих кримінальних проваджень бачимо низькі показники засуджених осіб і осіб, які реально відбувають покарання. В 2015 – 2016 рр. за вчинення терористичних злочинів засуджено 9 осіб, у першому півріччі 2017 р. – 36 осіб, в цілому у 2017 р. – 58 осіб, але і це досить незначні показники, оскільки СБУ наголошує на фактах причетності до тероризму – понад 1,5 тис. людей.

У контексті міжнародного співробітництва доцільно зазначити, що боротьба з тероризмом потребує, з одного боку, значного зменшення бар'єрів, у тому числі національних та відомчих, на шляху обміну необхідною інформацією, зокрема розвідувальною, а з другого, створення посилених багаторівневих систем контролю за персональними, фінансовими та іншими даними¹. Фахівці у сфері боротьби з тероризмом наголошують, що «проблема інтеграції України в систему міжнародної безпеки та співпраці зі світовими та європейськими інте-

¹ Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму / Департамент фінансових розслідувань, Державна служба фінансового моніторингу України. С. 40. URL: <http://proksima.ua>.

граційними структурами у сфері безпеки пов'язана з процесом формування рівних стандартів для різних країн у боротьбі з глобальним тероризмом, що мають містити оцінку та відстеження діяльності терористичних організацій та угруповань за умови координації дій системи безпеки України та зарубіжних країн, зокрема країн НАТО. Для України у контексті забезпечення власної безпеки важливо стати органічним елементом міжнародних антитерористичних структур»¹.

Суттєве коло проблем пов'язано і з виявленням фактів фінансування тероризму. Система, яка базується переважно на можливості банків щодо аналізу наявної інформації стосовно фінансових операцій, не позбавлена ризиків. Псевдо-платіжні системи (емітенти власних віртуальних валют), діяльність яких побудована на відносинах із купівлі-продажу права грошової вимоги, ризикують залишитись поза увагою державного регулятора, що може нести системні ризики для системи протидії доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Найбільш прогресивними та ефективними заходами щодо попередження та протидії фінансування тероризму та сепаратизму можуть стати жорсткі обмеження щодо обігу готівки, як наприклад: встановлення жорстких лімітів на рахунки щодо зняття коштів готівкою; збільшення лімітів на зняття коштів готівкою тільки на підставі документів, що підтверджують джерела походження коштів та цільове призначення коштів.

Як відомо, кошти, якими фінансується тероризм, можуть надходити із різних джерел (від держави – до приватних осіб). При цьому, за даними дослідницької організації *Council on Foreign Relations*, основна проблема у виявленні фінансування тероризму полягає у тому, що до 70 % усіх коштів терористи одержують з легальних джерел². У зв'язку з цим, виникає потреба у розмежуванні фінансування тероризму і відмивання

¹ Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму / Департамент фінансових розслідувань, Державна служба фінансового моніторингу України. С. 40. URL: <http://proksima.ua>.

² Там само. С. 12.

коштів. Варто зауважити, що способи проведення досудового розслідування в обох цих випадках є схожими, оскільки існує потреба у збиранні інформації про фінансові операції тих чи інших суб'єктів. При легалізації коштів встановлюється факт злочину, а при фінансуванні тероризму – спрямованість виявлених злочинних дій на фінансове або матеріальне забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), організації, підготовку або вчинення терористичного акту, втягнення у вчинення терористичного акту, публічні заклики до вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту, створення терористичної групи (організації).

При розслідуванні злочинів, пов'язаних з «відмиванням» нелегальних доходів, орган досудового розслідування враховує, що кошти проходять шлях від злочину до злочинця, а потім, найчастіше, використовуються для задоволення власних майнових потреб. При фінансуванні ж тероризму необхідно відслідковувати рух коштів від їхнього джерела (доходи від злочинної діяльності, пожертвування) до терористичної організації, а потім до окремих терористів або терористичних організацій, які користуються ними, існують на них, витрачають їх на підготовку терористичних актів.

Неабиякі труднощі виникають при встановленні фактів фінансування тероризму з боку держав, з якими не встановлені належні міжнародні взаємовідносини і відсутній механізм взаємоузгоджених дій у цьому напрямку. Так, наприклад, в одному із повідомлень СБУ зазначається (25.02.2017 р.): «одним з механізмів наповнення бюджету терористів обрано кишеньковий благодійний «Фонд підтримки міжнародних гуманітарних проєктів» (президент – громадянин Росії), засновником Фонду, зареєстрованого наприкінці 2015 року, є московський «Міжнародний розрахунковий банк» [<http://espresso.tv/news/2017>]. При цьому, провести будь-які процесуальні дії на території Російської Федерації неможливо, так само як і звернутись із запитом щодо надання міжнародно-правової допомоги.

Таким чином, основними перепонами, що заважають перевірці фінансової інформації та її учасників щодо фінансу-

вання тероризму стали: відсутність офіційного публічного/конфіденційного переліку осіб, які підозрюються у тероризмі; відсутність офіційного переліку країн, що підтримують фінансування тероризму; відсутність безкоштовних електронних джерел перевірки інформації, особливо фізичних осіб та безкоштовного доступу до бази даних втрачених паспортів (заявлених до втрати паспортів) та інших; обмеженість інформації відносно осіб, які проводять фінансові операції на суму, меншу 150 000 гривень, без відкриття рахунку, а також у разі здійснення фінансових операцій за допомогою електронних грошей¹.

Особливістю вітчизняної боротьби з тероризмом, що, безумовно, впливає на кримінальне провадження стосовно цих злочинів, є й те, що значна частина затриманих за їх вчинення обмінюються на полонених українських військових та інших затриманих в ЛНР/ДНР громадян. При цьому кримінальні провадження не закриваються після такого обміну через відсутність відповідних законодавчо закріплених підстав. Взагалі така практика жорстко критикується з боку правозахисників, на переконання яких цей обмін є цілком таємним і не регулюється жодними правовими процедурами: укладається або угода із слідством, або особі призначається покарання з відстрочкою виконання вироку². Звичайно, можна було б внести уточнюючі зміни до КПК в частині закриття провадження в таких випадках. Але, у правовому полі цього зробити неможливо. Тим більше, що Україна в червні 2015 р. приєдналася до Міжнародної конвенції про захист осіб від насильницьких зникнень і зобов'язана дотримуватися усіх її норм. За ст. 2 цієї Конвенції насильницьким зникненням вважається арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють з

¹ Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму / Департамент фінансових розслідувань, Державна служба фінансового моніторингу України. С. 45. URL: <http://proksima.ua>

² Захаров Є.Ю. Служба безпеки України т права людини : в рамках щорічної доповіді про дотримання прав людини в Україні. URL: www.helsinki.org.ua/wp

дозволу, за підтримки чи за згодою держави, при подальшій відмові визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону. Жодні виключні обставини, якими б вони не були, чи то стан війни або загроза війни, внутрішня політична нестабільність чи інший надзвичайний стан, не можуть слугувати виправданням насильницького зникнення (ч. 2 ст. 1 Конвенції).

Таким чином, питання взаємодії в діяльності органів безпеки є багатоаспектними і різновекторними. Вони не втрачають актуальності і під час реформаційних процесів цього органу у напрямку гарантування національної безпеки.

МІЛЕВСЬКИЙ ОЛЕКСАНДР,
співробітник Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, доцент

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДОСУДОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ТЕРОРИЗМОМ

Боротьба з тероризмом визначена як одна із складових національних інтересів та реформи системи національної безпеки і оборони.

Проведений аналіз наукових позицій дослідників тероризму у різних його проявах, діяльності практичних працівників з виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних із цим явищем, дозволяє констатувати наявність певних різновекторних правозастосовних проблем, що гальмують ефективність здійснення досудового провадження, дотримання процесуальних строків та встановлення доказової бази, виконання окремих процесуальних (слідчих (розшукових)) дій, забезпечення національної безпеки, в цілому.

Перш за все, виділяються нормативно-правові колізії і прогалини у регулюванні питань, пов'язаних із понятійним апаратом у сфері боротьби з тероризмом. Такі суперечності і неузгодженості властиві як кримінальному закону, спеціальному законодавству, так і кримінальному процесуальному закону. Спільні думки і науковців, і практиків полягають, зокрема, у наголошенні на відсутності закріплення в кримінальному законі поняття «тероризм» і виокремлення злочинів, пов'язаних із тероризмом. Серед практичних працівників, наприклад, заступник начальника управління прокуратури Луганської області І. Цюприк зазначає: «У кримінальному праві України немає нечіткого визначення тероризму, там взагалі немає визначення тероризму. Це величезна проблема. Існує ціла низка статей КК, які передбачають відповідальність за терористичну діяльність, а визначення тероризму у Кримінальному кодексі

відсутнє. Це визначення є в Законі «Про боротьбу з тероризмом». Однак його застосування виглядає проблематичним. Цей закон регулює інші правовідносини. Теорія і практика кримінального права з упередженням ставиться до використання норм, які не входять до тексту КК. Проблема номер один – це відсутність у КК визначення «терористична організація»¹. В цілому, вченими відмічається наявність понад 250 визначень тероризму і жодне з них не є загальноприйнятим (класичним). Разом з тим, для осіб, які здійснюють досудове і судове кримінальне провадження, вкрай важливим є чіткість і ясність понятійного апарату. Тому, попри відсутність єдиного розуміння змісту тероризму, законодавець на вітчизняному рівні зобов'язаний визначитись із цим поняттям і поняттям терористичної організації не лише у спеціальному «превентивному» законодавчому акті з боротьби з тероризмом (який, з поміж іншого, визначає повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їх діяльності, тобто не органів досудового розслідування), а й у правовому полі кримінально караної діяльності. Уточнене розуміння цих понять в кримінальному законі сприятиме оптимізації притягнення винних до кримінальної відповідальності і збиранню доказів в кримінальному провадженні.

Особливості застосування норм кримінального процесуального закону при розслідуванні злочинів, пов'язаних із тероризмом, зокрема, й в умовах проведення антитерористичної операції розглядаються рядом дослідників. Так, професор О.В. Капліна у зв'язку із введенням до КПК нового розділу IX-1, яким закріплено особливий режим досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції, відмічає: «Навіть поверхнєве ознайомлення із новим законодавством дає можливість зробити висновок, що під час правозастосовної діяльності у практичних працівників будуть виникати численні проблеми.

¹ Цюприк І.В. Особливості організації досудового розслідування фінансування тероризму. *Право і суспільство*. 2016. № 2 (частина 2). С. 189–195.

Це по-перше, пов'язано із тим, що можуть виникати труднощі правозастосовного характеру. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 9 КПК Закони та інші нормативні акти України, положення яких стосуються кримінального провадження, повинні відповідати КПК. При здійсненні кримінального провадження не може застосовуватися закон, який суперечить КПК. Кримінальний процесуальний закон містить колізійну норму, яка визначає пріоритет КПК над іншими законами. Якщо тлумачити це положення, то можна передбачити, що це імперативне колізійне правило є більш важливим, ніж те, яке ми знаємо з підручників з теорії права – при виникненні колізії перевагу має норма спеціального закону. Наголошуємо, що останнє правило тлумачення є тільки доктринальним. Отже, якщо будуть виникати колізії між КПК та новим законодавством, а такі колізії вже виявлені, то при їх подоланні правозастосовники будуть опинятися у складній ситуації. Крім того, доповнення КПК новою статтею 615 не вирішило всіх проблем, які існують, адже закон не передбачає якогось дійсно «особливого режиму досудового розслідування». Особливість полягає тільки в тому, що частина повноважень слідчого судді вимушено та тимчасово передається прокурору. Окрім того, законом не передбачено ніяких виключень із засади законності та необхідності дотримання кримінальної процесуальної форми в зоні проведення АТО. Проте такі виключення вкрай потрібні. Також однією з важливих проблем є встановлення меж зазначеної зони, якими визначається дія в просторі законодавчих положень, вирішення територіальної підслідності та підсудності, можливість застосування превентивного затримання. Законодавством не передбачено, яким документом встановлюється район проведення АТО, спосіб доведення цієї інформації до спецпідрозділів та правові наслідки недотримання такого режиму, або навпаки розповсюдження його на території, які знаходяться поза межами АТО»¹. Доцільним, на думку автора, є приведення розділу IX-1 КПК «Особливий режим досудового розслідування в

¹ Капліна О. В. Проблеми застосування норм кримінального процесуального законодавства в умовах проведення АТО. С. 49–50. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/>

умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції» у відповідність із його назвою та закріплення в ньому положень, які полегшать слідчим процедуру досудового розслідування, усунуть зайвий формалізм, але разом з тим, дозволять не порушувати під час досудового розслідування закон»¹. Зокрема, це стосується збільшення строків перевірки інформації, з якої стало відомо про вчинення злочину; строків досудового розслідування; спрощення процедури приєднання до матеріалів кримінального провадження речових доказів; проведення слідчих дій без участі понятих².

Конкретні пропозиції щодо удосконалення кримінального процесуального законодавства в контексті проведення досудового розслідування в умовах проведення антитерористичної операції представлені начальником Головного управління Національної поліції в Луганській області С. Комісаровим³. При цьому заслуговують на увагу: 1) доповнення ч. 1 ст. 192 КПК реченням такого змісту: «Під час проведення досудового розслідування в особливий період, в умовах антитерористичної операції, введення надзвичайного та воєнного стану, клопотання про застосування запобіжного заходу до особи, яку затримано без ухвали про дозвіл на затримання за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, може бути подане прокурором, слідчим за погодженням з прокурором до будь-якого місцевого суду»; 2) доповнення ч. 2 ст. 199 КПК аналогічним змістом; 3) доповнення ст. 247 КПК «...за винятком проведення досудового розслідування в особливий період, в умовах проведення антитерористичної операції, введення надзвичайного та воєнного стану, коли розгляд цих клопотань може бути подано до найближчого апеляційного суду»; 4) до-

¹ Капліна О. В. Проблеми застосування норм кримінального процесуального законодавства в умовах проведення АТО. С. 50. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/>

² Там само. С. 51.

³ Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (30 вересня 2016 року). С. 173–175. Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. 432 с.

повнення ч. 1 ст. 280 КПК п. 4 «наявна небезпека для сторін кримінального провадження в особливий період, під час проведення антитерористичної операції, введення надзвичайного та воєнного стану, за умови, якщо так визначить слідчий або прокурор»; 5) виклад ч. 2 ст. 211 КПК в редакції «Затримана без ухвали слідчого судді, суду особа не пізніше шістдесяти годин з моменту затримання повинна бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу, за винятком особи, яка підозрюється у вчиненні злочинів, передбачених ст.ст. 109–114-1, ч. 3 ст. 146, ст.ст. 147, 255, ч. 2 ст. 256, ст.ст. 257, 258, ч. 2 ст. 258-1, ч. 2 ст. 258-2, ст.ст. 258-3, 258-4, 258-5, 260–263-1, ч.ч. 2, 3 ст. 289, ст.ст. 294, 348, 349, 377–379, 437–444, 447 КК України; така особа повинна бути звільнена не пізніше 30 діб з моменту її затримання»¹.

Серед проблем розслідування злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, Л.В. Максимів зазначає відсутність практичних навичок щодо їх розслідування, помилки, що призводять до втрати доказів, неналежну взаємодію слідчого та «інших працівників Національної поліції»², хоча і не обґрунтовує таких своїх висновків (окрім того, виходить, що такі злочини розслідуються Національною поліцією, що не відповідає дійсності). При цьому, автор пропонує розроблений ним алгоритм дій щодо розслідування таких злочинів, який включає 17 пунктів: від виїзду на місце події слідчо-оперативної групи із рядом спеціалістів і «застосування службової собаки кінологічного центру», проведення слідчих (розшукових) дій (наведено їх перелік) до «складання обвинувального акта і направлення кримінального провадження до суду»³. На нашу думку,

¹ Протидія терористичній діяльності: міжнародний досвід і його актуальність для України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (30 вересня 2016 року). Київ: Національна академія прокуратури України, 2016. С. 173–174.

² Максимів Л.В. Деякі проблеми розслідування злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю. *Електронний юридичний журнал*. 2016. № 6. С. 225. URL: <http://lsej.org.ua/>

³ Там само. С. 225–226.

пропонований алгоритм не відрізняється тими чи іншими особливостями, а п. 11 – «направлення запитів у штаб АТО, військові частини та інші інстанції (?) з метою підтвердження або спростування інформації про дислокацію, переміщення силі засобів Збройних Сил України» – взагалі викликає запитання (складається враження, що терористична діяльність пов'язується лише із діяльністю Збройних Сил).

На необхідність високого рівня кваліфікації слідчих і посилену увагу суб'єктів, уповноважених здійснювати керівництво досудовим розслідуванням, нагляд та контроль за його швидким, повним і неупередженим проведенням відповідно до вимог закону, вказує і О.В. Баулін, відзначаючи, що проблеми в розслідуванні тероризму зумовлені різними причинами: «це і активна протидія тих, хто не зацікавлений у встановленні дійсних обставин таких злочинів і винуватих у їх вчиненні осіб; це і конфлікти, пов'язані із втручанням у слідчу діяльність журналістів, представників різних політичних та громадських організацій, які намагаються заради власного піару передчасно оприлюднити відомості про перебіг і результати досудового слідства, тощо»¹. При цьому, увага вченого привертається до питань визначення обставин предмета доказування у кримінальному провадженні відносно таких злочинів і наголошується, що «Кваліфікований підхід слідчого і прокурора до визначення предмета доказування у кримінальних провадженнях про терористичні акти сприятиме більш якісному і швидкому їх розслідуванню та посилить обґрунтованість і переконливість позиції державного обвинувача під час судового розгляду кримінальних справ даної категорії»².

Отже, законодавчі прогалини і колізії, що свідчать про недостатній рівень урегулювання понятійного апарату та особливості кримінального провадження щодо злочинів, пов'язаних із тероризмом, теоретично можна віднести до норма-

¹ Баулін О. Обставини, що підлягають встановленню під час розслідування терористичного акту. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 4. С. 29.

² Там само. С. 36.

тивно-правових проблем матеріального і процесуального характеру. Деякі конкретні пропозиції щодо удосконалення кримінального і кримінального процесуального законів висловлені у попередніх підрозділах дисертаційної роботи, які можна об'єднати наступним чином: 1) внесення змін до КК України і Закону України «Про боротьбу з тероризмом»: а) в частині уточнення поняття «навчання тероризму» (ст. 258-4); б) узгодження законодавчих приписів (Закону і Кодексу) щодо визначення терористичних цілей (як впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами; привертання уваги і урахування громадськістю політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста)); 2) удосконалення кримінального процесуального закону: а) закріплення в ч. 2 ст. 216 КПК (абз. 3) правила, згідно якого при наявності ознак інших злочинів, вчинення яких переслідувало терористичну мету, такі злочини розслідуються слідчими органів безпеки (у примітці вбачається доречним зазначити, що розуміється під терористичною метою чи терористичними цілями); б) введення в ст. 3 КПК поняття «підстави для початку кримінального провадження» як джерела, в яких містяться відомості про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення; в) вилучення слова «самостійне» (виявлення) в першому реченні ч. 1 ст. 214 КПК (видається надто індивідуалізованим і ним не охоплюються усі випадки отримання слідчим (прокурором) відомостей про кримінальне правопорушення); г) в п. 3 ч. 5 ст. 214 КПК після слів «кримінального правопорушення» доповнення словами «(матеріали оперативного-розшукової діяльності, матеріали перевірок, проведених уповноваженими суб'єктами в порядку, передбаченому законом, тощо)»; г) виокремлення такої підстави початку кримінального провадження як добровільне повідомлення особи про вчинене нею кримінальне правопорушення і закріплення положення про те, що у разі внесення відомостей до ЄРДР про злочин, пов'язаний із тероризмом, за який особа може бути

звільнена від кримінальної відповідальності, заявник про вчинений ним злочин має права підозрюваного (ст. ст. 60, 285, 286 КПК); д) доповнення ч. 4 ст. 469 КПК пунктом 3 такого змісту: «особливо тяжких злочинів, віднесених до підслідності Служби безпеки України за умови викриття підозрюваним чи обвинуваченим іншої особи (інших осіб, у тому числі, юридичних осіб) у вчиненні злочину, віднесеного до підслідності Служби безпеки України, якщо інформація щодо вчинення такою особою злочину буде підтверджена доказами та з урахуванням конкретних обставин кримінального провадження»; е) доповнення ч. 2 ст. 297-5 КПК реченням такого змісту: «Захиснику обов'язково повідомляється про час і місце проведення відповідної слідчої (розшукової) дії. Неприбуття належно повідомленого захисника для проведення слідчої (розшукової) дії не є підставою для визнання її незаконною. Копія протоколу слідчої (розшукової) дії не пізніше 24 годин з моменту складання надсилається захиснику»; є) удосконалення приписів ст. 615 КПК стосовно організації і проведення негласних слідчих (розшукових) дій, застосування ст. 249 КПК в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції; ж) доповнення ст. 72 КПК в частині відшкодування спеціалістом витрат за неприбуття за викликом не лише до суду, а й до слідчого, прокурора без поважних причин; з) уточнення приписів ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» в частині направлення зібраних в результаті ОРД матеріалів, які свідчать про наявність ознак злочину, слідчому (прокурору) для прийняття рішення про початок досудового розслідування.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє констатувати доцільність внесення змін і доповнень до чинного кримінального процесуального закону як загального, так і спеціального (відносно оптимізації розслідування тероризму) характеру, залежно від таких процесуальних категорій та інститутів як початок досудового розслідування, слідчі (розшукові) дії, спеціальні знання.

НІКОЛАЄНКО НАТАЛІЯ,
головний консультант відділу проблем
розвитку національного законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ТЕНДЕНЦІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ЗОВНІШНЬОЇ АГРЕСІЇ

Сучасні ознаки цивілізаційних процесів свідчать про те, що перетворення інформації у ХХ столітті в основний стратегічний ресурс і головне джерело суспільного багатства, розбудова інформаційного суспільства, впровадження новітніх інформаційних технологій, які змінили уявлення людства про способи отримання та передачі інформації, призвели й до фундаментальних змін у визначенні пріоритетних напрямів розвитку національних систем законодавства більшості країн світу, у тому числі й України.

Стрімкий розвиток сучасного інформаційного простору назавжди змінив звичне розуміння та традиційні підходи до правового врегулювання державних безпекових питань, виявив пріоритетні напрями його законодавчого забезпечення, серед яких сфера інформаційної безпеки посідає одне з найголовніших місць.

До 2014 року, який став відліком збройного конфлікту між Україною та Російською Федерацією, у національному законодавчому полі зроблено певні системні кроки у питанні правового забезпечення інформаційної безпеки як складової національної безпеки України.

Так, концептуальні положення інформаційної безпеки України задекларовані у низці норм Конституції України. Зокрема, у частині першій статті 17 Конституції України забезпечення інформаційної безпеки України оголошено «справою

всього українського народу». При цьому, з точки зору захисту прав людини і громадянина в інформаційній сфері найбільш знаковою є стаття 34 Конституції, відповідно положень якої кожному гарантується «право на свободу думки й слова, на свободу вираження своїх поглядів і переконань», а також «право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом за своїм вибором».

Реалізацію гарантованих статтею 34 Конституції України прав може бути «обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою попередження заворушень або злочинів, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для попередження розголошення інформації, отриманої конфіденційно, або для підтримки авторитету й неупередженості правосуддя»¹.

Викладені положення Конституції України, у свою чергу, стали поштовхом до розробки пакета законодавчих актів, необхідних для ефективного забезпечення національної безпеки України в інформаційній сфері. Насамперед, це Закони України: «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про внесення змін до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про захист персональних даних», «Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

Окрім того, було прийнято й ряд програмних документів у сфері інформаційної безпеки України, насамперед, «Концепція (основи державної політики) національної безпеки України», затверджена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР та Доктрина інформаційної безпеки

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

України, затверджена Указом Президента України від 8 липня 2009 року № 514/2009, які наразі втратили чинність, але свого часу визначали стратегічні цілі розвитку цієї сфери.

Однак, у 2014 році Україна фактично опинилась в умовах військової агресії з боку нашого сусіда – Російської Федерації, результатом якої, стали анексія Автономної Республіки Крим, тимчасова окупація окремих територій Донецької та Луганської областей, масові безпрецедентні випадки порушення основоположних прав людини на непідконтрольних Україні територіях.

Реалії збройного конфлікту в Україні виявили нові виклики, ризики й загрози, пов'язані з недосконалістю й подекуди декларативністю законодавчого врегулювання національної безпеки України в інформаційній сфері, які показали незахищеність українського суспільства перед масовими інформаційними атаками з боку держави-агресора та іншими безпрецедентними порушеннями інформаційної безпеки нашої держави.

Так, Службі безпеки України вдалося встановити, що російські ЗМІ використовують весь арсенал засобів ведення інформаційної війни стосовно українського населення: внесення в суспільну та індивідуальну свідомість ворожих шкідливих ідей та поглядів; дезорієнтація та дезінформація мас; послаблення певних переконань, устоїв; залякування свого народу образом ворога; залякування супротивника власною могутністю¹, до чого українське суспільство виявилось неготовим.

Більшість вітчизняних й закордонних спеціалістів вже назвали збройний конфлікт між Україною та Російською Федерацією «гібридною війною». Так, на думку доктора К. Вуйцицького з Центру студій Східної Європи Варшавського університету, те, що відбувається в Україні, можна назвати «гібридною війною». Вона полягає в тому, що сильна держава не може напасти на слабшу, тому намагається розділити її, проводячи

¹ Горбань Ю.О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/20.pdf>

інформаційну війну проти України¹, а український науковець К. Попович, назвав російські спецслужби «сучасними Геббельсами Російської Федерації», які вживають прийоми, аналогічні прийомам часів фашистської Німеччини, використовуючи центральні канали телебачення, друковані ЗМІ, Інтернет-простір для ведення інформаційних атак проти українців. Для таких цілей, за його словами, було створено й ноу-хау від пропагандистів Російської Федерації – окремий телевізійний канал «*Life News*», де пропагуються «справжні цінності руського міра»².

Про загрози інформаційної війни дослідники ведуть мову вже давно. Так, за словами американського дослідника М. Маклуена, «істинно тотальна війна – це війна за допомогою інформації». Адже, якщо головним простором війн минулих століть були земля, вода та повітря, то бойовий простір сучасних і майбутніх війн XXI століття – це передусім ноосфера, розум людини і плоди її інтелектуальної діяльності. У сучасних умовах під конспіраційною війною (війною на поразку свідомості) людство розуміє війну психологічну за формою, цивілістичну за змістом та інформаційну за коштами, у якій об'єктом руйнування та перетворення є ціннісні установки народонаселення супротивника³.

Звичайно, протистояння інформаційним загрозам є справою усього громадянського суспільства, але, насамперед, завданням для законодавчої влади, яка роки збройного конфлікту зробила певні кроки на шляху запровадження правових форм й механізмів адекватної відповіді інформаційній війні, яку ведуть російські спецслужби та засоби масової інформації проти українців.

Так, 28 квітня 2014 року Радою національної безпеки і оборони України було прийнято без перебільшення стратегіч-

¹ Радковець Ю. «Гібридна політика» сучасної Росії як стратегія реалізації її національної геополітики. *Бінтел: [журнал геополітичної аналітики]*. 2015. Спеціальний випуск. С. 4–11.

² Попович К.В. Гібридна війна як сучасний спосіб ведення війни: історичний та сучасний виміри. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Історія»*. Вип. 2 (35). 2016. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13747/1>

³ Присяжнюк М.М. Інформаційна безпека України в сучасних умовах. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. № (1)30. 2013. С. 37, 39–40.

не у сфері інформаційної безпеки України Рішення «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України», яке визначило подальший напрям законодавчого забезпечення національної безпеки у сфері інформаційної безпеки (Рішення введено в дію Указом Президента № 449/2014 від 01.05.2014).

У Рішенні, зокрема, передбачено у місячний термін розробити і внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до деяких законів України щодо протидії інформаційній агресії іноземних держав, передбачивши механізм протидії негативному інформаційно-психологічному впливу, зокрема шляхом заборони ретрансляції телевізійних каналів, а також запровадження для іноземних засобів масової інформації, системи інформування та захисту журналістів, які працюють у зоні збройних конфліктів, вчинення терористичних актів, при ліквідації небезпечних злочинних груп; розробити проект Стратегії розвитку інформаційного простору України, в якому, зокрема, визначити мету, завдання, структуру та режим функціонування національної системи забезпечення інформаційної безпеки держави; проект Стратегії кібернетичної безпеки України; розробити і внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до деяких законів України, зокрема до Законів України «Про основи національної безпеки України», «Про інформацію», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про Службу безпеки України», «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», щодо приведення національного законодавства у відповідність із міжнародними стандартами з питань інформаційної та кібернетичної безпеки, вдосконалення системи формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України; проект Закону України про кібернетичну безпеку України¹.

¹ Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України : Рішення Ради національної безпеки і оборони від 28 квітня 2014 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004525-14>

На виконання цього документу, 5 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України», яким внесено зміни до Законів України «Про кінематографію» та «Про телебачення і радіомовлення». Зокрема, до чинної редакції Закону України «Про кінематографію» внесено статтю 15-1, у якій визначено, що «в Україні забороняється розповсюдження і демонстрування фільмів, що містять популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та їхніх окремих дій, що створюють позитивний образ працівників держави-агресора, працівників радянських органів державної безпеки, виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України, а також забороняється трансляція (демонстрування шляхом показу каналами мовлення) фільмів, вироблених фізичними та юридичними особами держави-агресора»¹.

6 травня 2015 року Рада національної безпеки і оборони України прийняла Рішення «Про Стратегію національної безпеки України» (Рішення введено в дію Указом Президента № 287/2015 від 26 травня 2015 року), у якій серед актуальних загроз національній безпеці України визначено «інформаційно-психологічну війну, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу»².

Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» введено в дію Доктрину інформаційної безпеки України, яка визначає національні інтереси України в ін-

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України : Закон України від 5 лютого 2015 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-19>

² Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента № 287/2015 від 26 травня 2015 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

формаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері. Зокрема, передбачається більш суворий контроль за інформацією, яку поширюють різні ЗМІ та інтернет-ресурси. Відтак, зростуть повноваження державних регуляторних органів, «які здійснюють діяльність щодо інформаційного простору держави» та «законодавче врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору держави, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет»¹.

15 травня 2017 року Указом Президента України № 133/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» введено санкції відносно ряду російських інформаційних продуктів, зокрема соцмереж «ВКонтакте» і «Однокласники», ІТ-компаній, «Яндекса» і бухгалтерської програми 1С².

Як ми вже акцентували увагу вище, в умовах зовнішньої військової агресії проти України пріоритетне значення у формуванні сучасної національної законодавчої бази набули й законодавчі новації в сфері інформаційної безпеки, що розроблені з урахуванням сучасних тенденцій розвитку інформаційного простору та спрямовані на захист критично важливих об'єктів інфраструктури, безпосередньо їхніх інформаційних систем від кібернетичних атак; удосконалення засобів виявлення атак і оперативного реагування на них; визначення завдань безпеки кіберпростору та способи їх вирішення.

Саме тому, першим заставним каменем у загальній політиці України в напрямі законодавчого забезпечення кібербез-

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»: Указ Президента України 15 травня 2017 року № 133/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1332017-21850>

пеки як складової інформаційної безпеки держави стало прийняття 5 жовтня 2017 року Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Закон, який набув чинності 9 травня 2018 року визначає правові та організаційні основи забезпечення захисту життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, національних інтересів України у кіберпросторі, основні цілі, напрями та принципи державної політики у сфері кібербезпеки, повноваження державних органів, підприємств, установ, організацій, осіб та громадян у цій сфері, основні засади координації їхньої діяльності із забезпечення кібербезпеки. Відповідно закону в Україні має бути створена Національна телекомунікаційна мережа та Державний центр кіберзахисту, а також сформована урядова команда реагування на комп'ютерні надзвичайні події CERT-UA для аналізу даних про кіберінциденти та для надання практичної допомоги щодо усунення їх наслідків.

Одним із основних досягнень цього закону є розширення понятійно-категоріального апарату в інформаційній сфері шляхом імплементації в правове поле таких сучасних визначень як «кібератака», «кібербезпека», «кіберзагроза», «кіберзахист», «кіберзлочин», «кібероборона», «кіберпростір», «кібертероризм», «кібершпигунство» та інших¹, що, у свою чергу, є орієнтиром для подальших системних змін чинного законодавства України.

Детальний аналіз прийнятого у 21 червня 2018 року Закону України «Про національну безпеку України» також показує, що у його нормах приділено увагу кібербезпеці держави: приписами Закону передбачено створення Стратегії кібербезпеки України – документа довгострокового планування, в якому визначаються пріоритети національних інтересів України у сфері кібербезпеки, наявні та потенційно можливі кіберзагрози життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства та держави в кіберпросторі, пріоритетні напрями, концептуальні підходи до формування та реалізації державної політики

¹ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовтня 2017 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>

щодо безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави, підвищення ефективності основних суб'єктів забезпечення кібербезпеки, насамперед суб'єктів сектору безпеки і оборони, щодо виконання завдань у кіберпросторі, а також потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів (частина перша статті 31).

Частиною першою статті 22 цього ж Закону визначено, що державним органом, призначеним для формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку є Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України¹.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що за роки збройної військової агресії проти України державна влада зробила дієві кроки у напрямі правового розмежування та врегулювання інформаційної безпеки і її складової – кібербезпеки. Адже, ці, начебто, тотожні поняття, є різними за своєю сутністю та методами законодавчого забезпечення, оскільки кібербезпека – це безпека ІТ систем (обладнання та програм), а інформаційна безпека – це безпека інформації, зазвичай організації чи компанії, у тому числі в ІТ системах. У цьому світлі, очевидним позитивом є те, що державна влада та українське суспільство чітко усвідомили реальні загрози інформаційної війни та наслідки, які вона може завдати національним інтересам України. І попри те, що в напрямі законодавчого забезпечення інформаційної безпеки України необхідно зробити чимало кроків, визначення основних принципів державної інформаційної політики, розподіл повноважень та відповідаль-

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

ності державних органів у забезпеченні інформаційної безпеки значно посилюють позиції України в інформаційному протистоянні і створюють необхідну основу для ефективного подолання інформаційних загроз у нинішній гібридній війні.

СІРЕНКО ОКСАНА,
*професор кафедри кримінального процесу
та криміналістики Університету державної
фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ КІБЕРЗЛОЧИНІВ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Злочинність, яка є невід'ємною частиною нашого суспільства, набуває віртуальних форм і на сьогоднішній день ми спостерігаємо значне розповсюдження комп'ютерних злочинів, що в першу чергу, пов'язано із стрімким розвитком новітніх інформаційних технологій.

Закон України «Про національну безпеку України» визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз¹. При цьому йде мова і про стратегію кібербезпеки України.

Указом Президента України від 15.03.2016 року затверджено Стратегію кібербезпеки України (далі – Стратегія), метою якої є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави.

Відповідно до Стратегії, національна система кібербезпеки має насамперед забезпечити взаємодію з питань кібербезпеки державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, наукових установ, навчальних закладів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпоряд-

¹ Про національну безпеку : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

никами) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури... Основу національної системи кібербезпеки становитимуть Міністерство оборони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Національний банк України, розвідувальні органи, на які мають бути покладені в установленому порядку такі основні завдання: на Національну поліцію України – забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань у кіберпросторі; запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів; підвищення поінформованості громадян про безпеку в кіберпросторі¹.

Ще у грудні 2011 р. в Україні створено Департамент по боротьбі з кіберзлочинністю МВС України. Даний підрозділ покликаний володіти не лише знаннями правових аспектів, законодавчих норм, які стосуються комп'ютерних злочинів (кіберзлочини), але й володіти інформаційними технологіями та бути в курсі останніх розробок у сфері ІТ-індустрії.

Кіберзлочини мають свої характерні риси серед яких виділяють наступні:

- 1) міжнародний характер злочину (виходить за рамки кордону однієї держави);
- 2) труднощі у визначенні «місцезнаходження злочину»;
- 3) слабкість зв'язку між ланками в системі доказів;
- 4) неможливість спостерігати і фіксувати докази візуально;
- 5) широке використання злочинцями засобів цифрової інформації².

Одним з ефективних засобів у розслідуванні кіберзлочинів є експертиза комп'ютерної техніки та програмних продуктів. Для створення доказової бази за кримінальним провадженням, пов'язаними з інформаційними технологіями в Україні активно розвивається судова комп'ютерно-технічна экс-

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>

² Голубев В.О. Комп'ютерна злочинність. *Юридичний вісник України*. 2012. № 6 (9). С. 1–4.

пертиза, яка є самостійним родом експертизи і відноситься до класу інженерно-технічних експертиз.

Експертиза комп'ютерної техніки і програмних продуктів призначається у випадках, коли необхідно встановити фактичні данні, що мають значення для кримінального провадження і пов'язанні із застосуванням комп'ютерної техніки, та вчиненні за її допомогою певні дії, які встановлюються на основі спеціальних знань у галузях обчислювальної техніки та програмування.

Вона передбачає три самостійних експертних підвиди.

Експертиза комп'ютерної техніки встановлює факти й обставини, що мають значення у справі і пов'язанні із закономірностями функціонування та експлуатації комп'ютерної системи. Основними задачами цього підвиду експертизи є встановлення комплектації, технічного стану та функціональних можливостей комп'ютерної системи.

Експертиза програмних продуктів встановлює факти й обставини, пов'язані із закономірностями розробки та використання програмних продуктів комп'ютерної системи. Задачею цього підвиду експертизи є визначення функціонального призначення, технічних параметрів, вимог, алгоритму, структури, стану та особливостей програмного забезпечення.

Інформаційно-комп'ютерна експертиза встановлює факти й обставини, пов'язані із закономірностями створення, обробки та збереження інформації на комп'ютерних носіях. Її задачею є пошук, виявлення, відтворення і технічний аналіз інформації, створеної користувачем чи програмами в комп'ютерній системі¹.

На думку науковців, використання спеціальних знань шляхом залучення спеціаліста чи експерта значно підвищить результативність та полегшить роботу слідчого під час розслідування кіберзлочинів².

¹ Експертизи у судочинстві України: роз'яснення, законодавство, практика / за заг. ред. В.Г. Гончаренко та І.В. Гора. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 509 с.

² Линник О.В. Використання спеціальних знань під час розслідування кіберзлочинів *Сучасні тенденції розвитку криміналістики та кримінального процесу: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф. до 100-річчя від дня народження проф. М.В.Салтевського* (м. Харків, 8 лист.2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 116 – 118.

Специфіка проведення судової комп'ютерно-технічної експертизи формує нові можливості розвитку державної політики в сфері забезпечення інформаційної безпеки, протидії кіберзлочинності.

Науково-технічний прогрес не стоїть на місці, розширюється діапазон застосування інформаційних технологій в різних сферах життя, що в свою чергу породжує все нові види кримінальних правопорушень, і саме тому існує потреба в розробці нових методик судової комп'ютерно-технічної експертизи як засобу підвищення ефективності розслідування кіберзлочинів.

ТЕЛЬКІНЕНА ТЕТЯНА,
науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, доцент

ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЦІННОСТЕЙ ЯК СКЛADOVA ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У сучасних умовах суспільної турбулентності в нашій країні слід збагнути важливість розвитку демократичних традицій як одного із принципів державної політики у сфері національної безпеки. За умов невинного поглиблення реформи децентралізації протягом декількох наступних років особливої актуальності набуває локальний аспект означеної проблеми. На наш погляд, саме державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування потребують інформаційно-методичних матеріалів, залучення до тренінгів та інших неформальних форм освіти, що сприятиме усвідомленню ними, яку загрозу національній безпеці становитиме їхній спротив чи ігнорування повсюдного поширення практик участі громадян в управлінні державними справами.

Втім, такий напрям діяльності органів місцевого самоврядування, як забезпечення національної безпеки, наразі не отримав достатнього висвітлення у наукових працях. Звісно, під час загального дослідження правниками системи місцевого самоврядування в Україні окремі питання у цій сфері побіжно розглядаються¹. Втім, зовсім обмаль в юридичній науці робіт,

¹ Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Київ : Атіка, 2007. 864 с.; Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.; Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. К. : МАУП, 2004. 432 с.; Муниципальное право України : підручник / за ред. М.О. Баймуратова К. : Правова єдність, 2009. 720 с.

де спеціальний предмет вивчення становить функціонування органів місцевого самоврядування у означеній вище сфері¹. Окрім цього, докладного розгляду, із формулюванням пропозицій практичного характеру, потребує питання гармонійного поєднання політики щодо забезпечення прав та свобод громадян й політики забезпечення національної безпеки із акцентуванням на його локальному вимірі.

З огляду на викладене вище, *мету* цієї роботи становить спроба обґрунтування актуалізації кореляційного зв'язку політики забезпечення демократичних цінностей та державної політики у сфері національної безпеки в контексті децентралізації. Доцільно наповнити конкретикою цю теоретичну конструкцію, аби полегшити її інкорпорування до практик державного управління та місцевого самоврядування.

Слід наголосити, що захист демократичних цінностей як складову державної політики у сфері національної безпеки визначено законодавством України. Зокрема, в Законі «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року саме захист цих соціально-значущих орієнтирів встановлено як один із напрямів у означеній сфері (частина перша статті 3). До переліку загроз національній безпеці України у законі зараховано і явища, тенденції та чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України (пункт шостий частини першої статті першої). При цьому, фундаментальними національними інтересами України визначено, зокрема: демократичний конституційний лад, сталий розвиток громадянського суспільства (пункти 1, 2 частини третьої статті 3).

У правовому полі України періоду державної незалежності апріорність означених вище пріоритетів є безсумнівною.

¹ Ірха Ю.Б. Роль органів місцевого самоврядування у системі протидії проявам екстремізму на території України. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2013. № 2(8). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13iybntu.pdf> (Дата звернення: 25.07.2018.); Цибульник Т.А. Теоретико-правова характеристика діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству. *Право та інновації*. 2016. № 4 (16). С. 103–110.

Навіть, не зважаючи на те, що у попередньому законі, яким визначалися засади державної політики у сфері національної безпеки, термін «демократичні цінності» не вживався¹. Натомість, серед об'єктів національної безпеки, принципів її забезпечення та пріоритетів національних інтересів у Законі «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року, зокрема, встановлено: конституційні права і свободи людини та громадянина; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів. Тобто, законодавцем використовувалися визначення, що позначали окремі елементи поняття «демократичні цінності».

Запровадження у тіло нормативно-правового акта нового терміну є не лише новацією у законодавчій техніці, а також й у науковому та політичному дискурсі. Стилiстична оптимізація дозволить уникнути нагромадження термінів, які у сукупності позначають одне, широке за значенням, поняття.

Демократичні цінності базуються на правах і свободах людини та громадянина, що закріплені у Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, яку без перебільшення можна назвати «Біблією демократії», а в подальшому розвинуті в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року². Зокрема, йдеться про право громадянина брати участь в управлінні державними справами, що закріплено у статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, а також у статті 38 Конституції України. Зміст права становить можливість для громадянина безпосередньо, або за посередництвом обраних представників чинити ціле-

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Дата звернення: 02.07.2018.).

² Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10 грудня 1948 р. № 995_015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (Дата звернення: 03.07.2018.); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. № 995_043. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (Дата звернення: 03.07.2018.).

спрямований вплив на органи державної влади та місцевого самоврядування задля ухвалення певного управлінського рішення. Мету означених дій становить закріплення власних інтересів у нормативно-правових актах чи управлінських рішеннях, які ухвалюватимуться.

Протягом останніх років, на наш погляд, юридичних механізмів, завдяки яким українські громадяни здатні реалізувати означене вище право, стає більше. Наразі наведемо лише два приклади. Згідно зі змінами від 2 липня 2015 року до Закону «Про звернення громадян»¹ запроваджено електронні петиції не лише до центральних органів державної влади, а також й до органів місцевого самоврядування. 2015 року в Чернігові, Черкасах та Полтаві з урахуванням позитивного світового досвіду запроваджено інноваційний демократичний підхід до розподілу коштів місцевого бюджету. Кожен член територіальної громади міста може взяти участь у дискусії та ухваленні рішення щодо витрат частини міського бюджету, яка отримала назву «громадський бюджет». Станом на середину 2018 року відповідні процедури діють в Україні у близько 100 органах місцевого самоврядування.

Посадова особа має усвідомити, що названі дії громадян є законним проявом їхньої суспільної активності та налаштовуватися під час особистого спілкування на надання належних послуг та пошук компромісу у разі, коли виникатимуть ті чи інші ускладнення. В Україні взаємовідносини між громадянами і органами державної влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб наразі перебувають на етапі фундаментальної трансформації. Так, змінюється чинна протягом значного проміжку часу їхня патерналістська модель. У сучасній демократичній державі громадянин почувається не безпорадним прохачем допомоги «могутнього Левіафану», а особою з активною життєвою позицією, яка вимагає дієвих механізмів

¹ Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (Дата звернення: 03.07.2018.).

реалізації власних прав та свобод, зокрема на участь в управлінні державними справами. Саме завдяки ефективній реалізації цього права громадянин може захистити свої інші права та свободи, а отже, поліпшити власне становище у багатьох сферах життя. Як видається, право на участь в управлінні державними справами є своєрідним рушієм правового механізму зміни правового статусу особи.

У разі чинення посадовими особами спротиву діям громадян з реалізації ними права на участь в управлінні державними справами, на наш погляд, високою є вірогідність виникнення наступних негативних наслідків:

- посилення недовіри до органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприяє збільшенню рівня соціального невдоволення як на локальному, так й на загальному рівнях

- зростання соціальної пасивності, що ускладнює процес відходу українських громадян від патерналістського сприйняття держави

- потреба власної реалізації, що тією чи іншою мірою, апріорі, притаманна кожній особі, яка втім не може бути реалізована, наприклад у активних громадських діях позитивного спрямування, може реалізуватися у формі агресивних та протиправних діянь

- обмеженість позитивних практик ефективної співпраці громадян з органами держави та місцевого самоврядування має негативний вплив на формування моделі соціальної поведінки дітей, майбутнього нашої держави. А це є стратегічно негативною тенденцією у розвитку громадянського суспільства в Україні.

Отже, на підставі викладеного вище можна стверджувати щодо наявності в контексті децентралізації кореляційного зв'язку між ефективністю реалізації політики забезпечення демократичних цінностей та державною політикою національної безпеки України.

Перспективними є дослідження зарубіжних практик у названій сфері, що сприятиме у подальшому розширенню аргументації на користь підсумкового твердження.

ТОПЧІЙ ВАСИЛЬ,

*професор кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор*

ГОСПОДАРЕНКО ВОЛОДИМИР,

здобувач наукового ступеня

ЗНАЧЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України», інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, прийняті на виконання законів інші нормативно-правові акти визначають правові засади політики держави у сфері національної безпеки. Зокрема, відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки» розробляються і затверджуються Президентом України Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України, доктрини, концепції, стратегії і програми, якими визначаються цільові настанови та керівні принципи воєнного будівництва, а також напрями діяльності органів державної влади з метою своєчасного виявлення, нейтралізації загроз національним інтересам України і запобігання їм. При цьому вказана Стратегія та Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання та основою розробки відповідних програм у сфері забезпечення національної безпеки.

Політика національної безпеки спрямована на захист визначених Стратегією національної безпеки України життєво важливих національних інтересів, а саме: прав і свобод людини і громадянина; суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, демократичного конституційного ладу, верховенства права; соборності

держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України; конкурентоспроможності держави та економічного добробуту населення шляхом всебічного розвитку людського, науково-технічного, інноваційного потенціалів країни; удосконалення механізмів реалізації конституційного принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову; неухильного додержання гарантій незалежності та об'єктивності суду; обмеження втручання держави у діяльність економічних суб'єктів, громадян, громадських організацій та політичних партій, релігійних об'єднань; безпечних умов життєдіяльності, захисту навколишнього природного середовища; збереження і розвитку духовних і культурних цінностей суспільства; гармонійних відносин з іншими державами світу, сприйняття Української держави міжнародним співтовариством як повноцінного і рівноправного його члена.

Розробка та впровадження державної політики національної безпеки базується на таких визначених законодавством принципах, як пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; пріоритет договірних (мирних) засобів у розв'язанні конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки; демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави; залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації політики національної безпеки; використання в інтересах України механізмів міжнародної колективної безпеки¹.

Тільки успішна і послідовна політика, що виходить з максимально ефективного використання власних обмежених людських, фінансових, матеріально-технічних та інформацій-

¹ Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України.
URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/4c47ea-67-658a-41f9-9a6f-756fbc6e1100.pdf

них ресурсів, неухильне просування у напрямі європейської і євроатлантичної інтеграції, а також всебічний розвиток взаємодії зі стратегічними союзниками, у тому числі у сфері налагодження військово-технічного співробітництва, дозволить захистити інтереси України і створити синергетичний ефект національної єдності і міжнародної співпраці.

За цих умов найвищим національним пріоритетом є дальше зміцнення сектору безпеки і оборони. Під час зовнішньої агресії розвиток Збройних Сил, Національної гвардії, Служби безпеки України, правоохоронних і розвідувальних органів є без перебільшення умовою виживання незалежної України та її поступу. На цьому не можна економити гроші. Фінанси не будуть потрібні, якщо ми не зможемо захистити державу.

Воєнна реформа повинна забезпечити повну відмову від російсько-радянського ставлення до солдата як до гарматного м'яса та запровадження головного принципу НАТО – безумовної важливості збереження життя військовослужбовців при виконанні бойових завдань. Проходження військової служби має відкривати соціальні сходи, стати обов'язковою умовою для політичної чи державної кар'єри, бути суспільно престижним і матеріально привабливим.

Поряд з тим слід посилити демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони України. Політики мають не лише контролювати військових, але й нести свою частку відповідальності за ухвалені ними рішення та їхні наслідки.

Загалом протягом 2015 та першого півріччя 2016 року в Україні визначено стратегічне бачення розвитку системи забезпечення національної безпеки та сектору безпеки і оборони. В основному сформовано його законодавчу і нормативно-правову базу. Активно реалізуються визначені стратегічні цілі реформи. Таким чином, завершено перший етап реформування системи національної безпеки і оборони.

Реформа системи забезпечення національної безпеки і оборони знайшла підтримку як більшості громадян України, так і іноземних партнерів, насамперед держав-членів НАТО.

Ключове завдання подальшої реалізації реформи системи національної безпеки і оборони полягає у розвитку безпеки

кового і оборонного потенціалу держави. Особлива відповідальність за хід реформи покладається на керівників органів сектору безпеки і оборони відповідно до завдань, визначених Президентом України і Радою національної безпеки і оборони України.

Але всі ці реформи можливі лише на основі успішного економічного розвитку. А для цього потрібно суттєво збільшити ефективність державного апарату, забезпечити тотальну боротьбу з корупцією, створити сприятливі умови для національного виробника і іноземних інвесторів¹.

¹ Національна безпека України: виклики та пріоритети. URL: <https://turchynov.com/blog/details/nacionalna-bezpeka-ukrayini-vikliki-ta-prioriteti> (дата звернення 27.09.2018 р.)

ТОПЧІЙ ВІТАЛІЙ,
*прокурор Київської обласної прокуратури,
кандидат юридичних наук*

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Дослідження сучасної безпекознавчої парадигми свідчить про те, що попередження небезпек, ризиків, викликів і загроз державі як суспільно-політичній інституції та мінімізація їхніх рівнів до бажаних умов безпеки існування і стратегічного розвитку суспільства, народу, нації, людини і громадянина у сучасній демократичній державі передбачає узгоджене функціонування складових елементів системи забезпечення безпеки: військово-політичних, економічних, соціальних, ідеологічних, інформаційних, психологічних, науково-технічних, соціокультурних, правових, правоохоронних та інших механізмів.

Перелічені елементи складають таке поняття як «система забезпечення національної безпеки». Необхідно зазначити, що поняття «національна безпека», як і «система забезпечення національної безпеки» мають не лише загальні характерні для багатьох держав риси, особливості побудови та вдосконалення. Вони є багатоаспектними і мають поряд із загальними унікальні, специфічні лише окремим суспільствам риси. У даному випадку має місце унікальність розвитку систем безпеки на пострадянському просторі, в якому Україна не є винятком і посідає чільне місце.

Загальновідомо, що атрибутом могутності держави є самодостатня система національної безпеки. Слід відразу ж зазначити, що дана система включає найбільш важливі складові: 1) безпека людини і громадянина; 2) безпека соціуму; а також 3) безпека держави. Саме цей триєдиний організм утворює національну безпеку в сучасному її розумінні. Тому всяка спроба підмінити національну безпеку не то виключно державною, не

то безпекою особистості є за своєю суттю вихолощеним смислом.

Доцільно підкреслити, що в законотворчій діяльності за кількісними показниками першість в Україні належить проблемі національної безпеки, проте саме теоретична нерозробленість і політична невизначеність у цьому питанні значно впливає на якість нормотворчості.

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується зростаючою роллю інформаційної сфери, яка представляє собою сукупність інформації, суб'єктів, що здійснюють збирання, формування, поширення та використання інформації, а також системи регулювання виникаючих при цьому суспільних відносин. Розвиток інформаційної сфери, забезпечення її безпеки стає одним із пріоритетів національної політики нашої держави. За сучасних умов інформаційна складова набуває дедалі більшої ваги і стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки. Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та інформаційні технології значною мірою впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку. Тому рівень розвитку та безпека інформаційного простору, які є системоутворюючими факторами у всіх сферах національної безпеки, активно впливають на стан політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки України¹.

Унаслідок інтенсифікації глобалізаційних процесів, появи низки так званих «нетрадиційних» загроз міжнародній та національній безпеці виникла потреба в більш глибокому осмисленні джерел виникнення та характеру загроз безпечному існуванню окремої людини, державам і світовому співтовариству в цілому. Тому проблема вибору концептуальних підходів щодо забезпечення національної безпеки має розглядатися в контексті культурного та історичного розвитку як держав, так і цивілізаційних пластів, у межах яких вони сформувались. А в

¹ Кримінально-правова охорона державної таємниці в Україні. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/handle/123456789/14874>

Україні практично всі соціальні структури й інститути сьогодні поєднують у собі елементи і риси попередньої радянської і нової ліберально-ринкової системи периферійного типу. Нові державні установи успадкували риси комуністичної номенклатури, інститути соціальної держави і громадянського суспільства. Унаслідок цього в Україні хаотично поєднуються стереотипи радянської, американізованої, західної та української емігрантської культур, у тому числі й управлінської, що, безумовно, справляє потужний вплив на вибір концептуального підходу щодо забезпечення національної безпеки та його практичну реалізацію у сфері забезпечення охорони державної таємниці¹.

В. Т. Білоус у своїй праці вказує, що спеціальною правоохоронною діяльністю є діяльність спеціальних служб в інтересах безпеки суспільства й держави, забезпечення кримінального судочинства з підстав і в межах, визначених чинним законодавством 5 . У цьому випадку ми маємо чіткий приклад того, коли не відмежовується правоохоронна діяльність від процедури проведення судочинства².

За умов перехідного стану, у якому перебуває наша країна, коли досі залишаються невирішеними багато з аспектів політичної й економічної трансформації, національні інтереси мають відігравати вирішальну роль. У Законі України «Про основи національної безпеки України» визначено пріоритетні національні інтереси України на сьогодні, узагальнивши які, вітчизняні науковці визначили основний національний інтерес України, а саме: відродження та зміцнення власної державності, відтворення національної економіки, ідентифікація громадян як громадян України. Пріоритетне значення серед національних інтересів має забезпечення безпеки України, без

¹ Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. : у 3 ч. Ч. 3 : Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки. Київ : НАДУ, 2010. 208 с.

² Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Нац. академія ДПС України. Ірпінь, 2004. 443 с.

неї неможливо захистити національні інтереси. Національну безпеку Закон України визначає як «захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам¹.

Слід зазначити, що для України питання забезпечення національної безпеки постають особливо гостро, що пояснюється потребою створення сприятливих умов для подальшого розвитку українського суспільства та держави; перебігом перманентної фінансової економічної кризи; випадками порушення прав і свобод людини і громадянина в державі та за її межами; зростанням рівня організованої злочинності та корупції; поширенням загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї та вибухових речовин, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; загрозливим станом довкілля; погіршенням демографічної ситуації; появою нових видів злочинів (кібертероризм, екстремізм, неофашизм, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та ін.). Обов'язковою передумовою належного захисту національних інтересів і протидії таким загрозам є створення та ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки.

¹ Ковалюк Р.Т. Національні інтереси України в новій геополітичній ситуації. URL: <http://www.kyumu.edu.ua>.

ФРІДМАН-КОЗАЧЕНКО МАРІЯ,
*доцент кафедри кримінального процесу
та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України,
кандидат юридичних наук*

ЗДІЙСНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У ПОРЯДКУ ПЕРЕЙНЯТТЯ ТА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Сучасні міжнародні інтеграційні та інформаційні процеси закономірно мають наслідком великі міграційні рухи та технічні здобутки, що з однієї сторони спрощують порядок переміщення осіб через державні кордони та покращують рівень життя людини, а з іншої – підвищують можливість скоєння злочинів, не залишаючи для цього своєї оселі або переховуватися від правосуддя на території іншої юрисдикції. Такий стан справ спонукає держави до вжиття ефективних інструментів міжнародної співпраці як реалізація однієї з форм державної політики у сфері національної безпеки.

Кримінальне провадження у порядку перейняття – процес двосторонній, адже передбачає як перейняття Україною кримінального провадження, здійснюваного в іноземній державі, так і передачу матеріалів кримінального провадження іноземним компетентним органам¹.

Перейняття кримінального провадження – це врегульована міжнародними договорами та національним законодавством діяльність уповноважених органів, що полягає у передачі кримінальної справи уповноваженим органам іншої держави для здійснення кримінального переслідування згідно законодавства останньої, або прийняття від уповноважених органів іноземної держави кримінальної справи для здійснен-

¹ Черноус Ю.М. Актуальні питання кримінального провадження у порядку перейняття. С. 125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2015_2_19

ня кримінального переслідування відповідно до вітчизняного законодавства, у зв'язку з вчиненням злочину особою, яка підпадає під кримінальну юрисдикцію приймаючої держави.

Нормативно-правове регулювання кримінального провадження у порядку перейняття складається із системи міжнародного та національного законодавства про правову допомогу у кримінальних справах. Блок міжнародного законодавства утворюють міжнародні, міждержавні та міжурядові договори, якими визначено загальні засади й вимоги до процедури перейняття кримінального переслідування. Національне законодавство зведено норм глави 45 КПК України, яким вперше запроваджена на законодавчому рівні системна регламентація такої форми міжнародного співробітництва у кримінальному провадженні як перейняття кримінального переслідування.

Концептуальна неузгодженість між положеннями КК України та КПК України щодо міжнародного співробітництва під час кримінального провадження полягає у тому, що окремі із положень першого кодексу мають кримінально-процесуальний характер (зокрема, ч.3 ст.10 КК України в чинній нині редакції), а окремі із положень другого кодексу – кримінально-правовий характер (наприклад, ч. 5 ст. 598, ч. 4 ст. 610 КПК України)¹. На думку дослідників, такий стан речей (як і обумовлені ним правозастосовні проблеми, пов'язані, наприклад, із чинністю вказаних положень закону в часі) є результатом (наслідком) не в повній мірі коректного підходу законодавця до нормативного вирішення питання про юридичну природу інституту міжнародного співробітництва під час кримінального провадження². Вченими висловлюється думка про те, що оптимальний варіант нормативного врахування комплексного (змішаного) характеру інституту міжнародного співробітництва під час кримінального провадження полягає у прийнят-

¹ Задоя К.П. Проблеми гармонізації та застосування положень Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо міжнародного співробітництва під час кримінального провадження. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3. С. 64-65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvru_2013_3_7

² Там само. С. 65.

ті спеціального закону та вилученні відповідних положень з текстів КК України та КПК України¹, (як це зробила Республіка Болгарія, Республіка Молдова, Грузія, Республіка Австрія, Швейцарська Конфедерація, Федеративна Республіка Німеччина. Якщо ж виходити з того, що законодавець принципово вважає за доцільне регламентувати міжнародне співробітництво під час кримінального провадження за допомогою норм двох вказаних вище кодексів, доцільно було б сконцентрувати всі положення кримінально-правового характеру в КК України, а всі положення кримінально-процесуального характеру – в КПК України. Однак навіть у такому випадку «розміщення» окремих із норм у тому чи іншому кодексі може в підсумку виглядати дуже умовним.

Упродовж усього часу розвитку України як незалежної держави постає одне запитання: яким повинно бути кримінальне процесуальне законодавство України, щоб водночас відповідати європейським стандартам і разом з тим слугувати надійним засобом захисту прав, свобод та законних інтересів конкретної особи нашої країни². Реформи, що здійснюються в Україні, потребують інтенсивної законотворчості, всебічного та ефективного впливу законодавства на зміни, що відбуваються, та відповідного наукового обґрунтування.

Відносно регламентації інституту міжнародного співробітництва в цілому та субінституту перейняття кримінального провадження нормами КК України, окремі із положень якого мають кримінально-процесуальний характер, та приписами КПК України, окремі із положень якого мають кримінально-правовий характер, то дану проблематику можна усунути двома способами. Перший – шляхом внесення змін і доповнень

¹ Задоя К.П. Проблеми гармонізації та застосування положень Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо міжнародного співробітництва під час кримінального провадження. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3. С. 65. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vvru_2013_3_7

² Письменний Д.П. Удосконалення кримінального процесуального законодавства України: стан і перспективи. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2013_2_9

до вказаних актів з метою вилучення і «переміщення зайвих норм», щоб зосередити всі положення кримінально-правового характеру в КК України, а всі положення кримінально-процесуального характеру – в КПК України. Другий спосіб – прийняття окремого спеціального закону про міжнародне співробітництво у кримінальних провадженнях, як це зроблено у низці зарубіжних держав.

ЧАЙКА ВІКТОРІЯ,

*професор кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, доцент*

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ

Фінансова безпека є однією з найважливіших складових національної безпеки будь-якої держави, оскільки національна безпека не може бути реалізованою без належного фінансування. Без її забезпечення практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед країною як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні. Таким чином, фінансова безпека є основою життєдіяльності суспільства, його економічної та соціально-політичної стабільності.

Фінансова безпека держави сьогодні є одним із тих питань, що привертають пильну увагу фахівців різних галузей, зокрема економіки та фінансів, політології, міжнародних відносин, а також учених-юристів. На нашу думку, це свідчить про перетворення досліджуваної проблематики на предмет комплексного міждисциплінарного наукового аналізу. Необхідно також відзначити, що проблематика фінансової безпеки держави є достатньо розробленою як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці. Про це свідчать монографічні дослідження таких учених як О. І. Барановський, З. С. Варналій, В. М. Геєць, М. М. Єрмошенко, Л. С. Шевченко та ін., які розглядають фінансову безпеку держави з позицій економічної теорії та фінансів. Водночас зауважимо, що окрему увагу українських авторів привертає питання забезпечення фінансової безпеки на ринку страхових послуг (О. М. Деркач, В. О. Кравченко, Є. В. Нужнов). Серед учених-юристів, які з позицій фінансового права досліджують проблеми забезпечення фінансової безпеки держави,

а також податки і податкову безпеку як складову фінансової безпеки, можна виділити наукові праці В. Т. Білоуса, О. О. Бригінця, Л. М. Касьяненко.

Основу економічної безпеки формує фінансова безпека, що полягає в забезпеченні такого рівня розвитку фінансової системи, фінансових відносин і процесів у вітчизняній економіці, за якої створюються необхідні умови для соціально-економічної та фінансової стабільності, збереження цілісності й єдності фінансової системи держави, успішного подолання внутрішніх і зовнішніх загроз у фінансовій сфері.

Як стверджує професор В. Т. Білоус¹, сьогодні для України проблематика фінансової безпеки держави є вкрай важливою. Це пов'язано з тим, що у блоці національної безпеки остання виходить на перший план після військової безпеки, оскільки її не можливо належним чином забезпечити без фінансової підтримки. Водночас на міжнародній арені найбільш переконливими є фінансово сильні держави, такі держави продовжують формувати та задавати основні тренди у міжнародній політиці.

Упродовж більш ніж двох останніх десятиліть з метою створення умов для добросовісної конкуренції та забезпечення ефективного економічного розвитку було зроблено спробу адаптувати до вітчизняних потреб підприємницьку діяльність, забезпечивши диференціацію і рівність усіх форм власності. На початку реформаційного процесу перших років незалежності держава, сподіваючись на безпосередню саморегульовану дію ринкових законів, помилково звела до мінімуму свій вплив на фінансові відносини. Це не лише не привело до відчутних позитивних результатів, але й породило численні зловживання та тінізацію економіки. Напевно, причина полягає в ігноруванні однієї із закономірностей перехідного періоду, згідно з якою трансформаційна діяльність у сфері економіки повинна ефективно та розумно поєднуватися з діяльністю щодо забезпечення національної фінансової безпеки як складової економічної безпеки

¹ Білоус В.Т. Співпраця Державної фіскальної служби України з платниками податків – запорука забезпечення фінансової безпеки держави. *Фінансова безпека України на сучасному етапі*: зб. тез міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Ірпінь, 25 бер. 2016 р.). Ірпінь. 2016. С. 33–36.

держави. Це завдання може бути вирішене тільки в умовах забезпечення належного контролю з боку органів державної влади за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів ринку, наявності чіткої стратегії розвитку та її неухильного дотримання, стабільної та ефективної нормативно-правової бази.

Стрижневою ланкою фінансової безпеки держави є бюджетно-податкова сфера. Від неї залежить стійкість публічних фінансів, а значить, і здатність держави виконувати свої найважливіші функції у сфері забезпечення обороноздатності, охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я тощо.

У свою чергу, бюджетна складова економіки безпосередньо залежить від податків, які є основним каналом доходної частини бюджету та формують фінансові відносини держави з юридичними і фізичними особами – платниками податків. Зокрема, за даними Державної фіскальної служби України, у 2017 році до зведеного бюджету надійшло 841,1 млрд. грн. Це на 177,0 млрд. грн., або на 26,7 %, більше показника 2016 року. До Державного бюджету України протягом 2017 року надійшло 651,6 млрд. грн., до місцевих бюджетів – 189,5 млрд. грн¹. Отже, від зваженості та адекватності податкової системи існуючим економічним умовам залежить ефективність діяльності основних ланок економіки і задоволення основних потреб держави й громадян. У такий спосіб податкова політика впливає на фінансову та економічну складову національної безпеки.

У цьому дослідженні під податковою політикою ми розуміємо один із основних напрямів фінансової діяльності держави, що здійснюється уповноваженими органами державної влади з метою мобілізації грошових коштів у формі податків і зборів до відповідних бюджетів та втілений у податково-правових нормах, спричиняє юридично значущі наслідки для суб'єктів податкових правовідносин і спрямований на узгодження публічного та приватного податкового інтересу².

¹ Чайка В.В. Правові форми реалізації державної податкової політики України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2018. 32 с.

² Там само.

Роль податків та значення податкової політики як чинника фінансової безпеки залежить від таких ознак як: здійснення у конкретних історичних умовах і конкретному зовнішньому середовищі; публічність; цілеспрямованість; відповідність (або невідповідність) загальнонаціональним інтересам; координаційний характер; інклюзивність; безперервність; правова опосередкованість. Специфічною ознакою державної податкової політики як фінансово-правового феномена є чітко виражена спрямованість на мобілізацію грошових коштів до централізованих фондів держави, зокрема одnobічна спрямованість фінансових ресурсів від платників податків до бюджету у формі податків і зборів.

У сучасному світі характер загроз і форми їх прояву змінилися, проте роль податків як джерела фінансових ресурсів значно зросла. Вплив податків на систему забезпечення фінансової безпеки обумовлений неоднорідністю їх значення для фінансової системи держави, у зв'язку з тим, що податки виступають як засобом забезпечення, так і чинником загроз фінансової безпеки. Під час формування вітчизняної податкової системи, на нашу думку, не завжди достатньо приділялося уваги механізмам забезпечення фінансової безпеки в податковій сфері, що сприяло масовому ухиленню від сплати податків і зборів шляхом використання численних «сірих» схем, що становлять реальну загрозу фінансовій безпеці у податковій сфері.

Крім того, сучасна податкова система України формувалася здебільшого шляхом запозичення зарубіжного досвіду у сфері оподаткування у поєднанні з окремими елементами податкової системи, що склалася в період централізованого управління економікою, з адаптацією її до нових умов господарювання. Причому при запровадженні базисних положень трансформованої податкової системи її розробники були багато в чому орієнтовані на потреби олігархічного бізнесу. У зв'язку з цим склалася ситуація, за якої платники податків – фізичні особи з відносно невисоким рівнем доходів (які становлять основну частину населення держави) мають високе податкове навантаження, та й власне структура національної фінансової

безпеки не відповідає викликам сучасного світу. У дію вступає принцип обміну податків на суспільні блага, але у спотвореному вигляді, коли на практиці сплачують податки одні, а блага дістаються іншим.

У зв'язку з цим перед наукою фінансового та податкового права сьогодні гостро стоїть проблема пошуку оптимальної правової моделі, що забезпечила б успішне проведення податкової реформи, кінцевою метою якої має стати створення стабільної та дієвої податкової системи держави. Практика останніх років свідчить про безперспективність спроб усунення недоліків чинної податкової системи шляхом внесення фрагментарних змін, не пов'язаних єдиним задумом у формі стратегії. Крім того, часті зміни засадничого галузевого нормативно-правового акту – Податкового кодексу України – характеризують відсутність значущих цілей при формуванні та реалізації державної податкової політики, нівелювання самої ролі правотворчих органів у системі державної влади, які, замість планування напрямів розвитку податкової системи держави, закріплюють уже існуючу практику в сфері оподаткування¹. Неясність стратегічних цілей призводить у таких випадках, як правило, до втрати загального курсу розвитку податкової політики держави, оскільки механізм трансляції не може забезпечити побудову податкової системи, адекватної завданням податкової реформи.

Вважаємо, що реалізація податкової політики повинна супроводжуватись не подальшим поглибленням поляризації суспільства, а рівномірним, справедливим розподілом податкового тягаря кризового періоду між платниками податків з різним рівнем доходів, оскільки кризовий стан державної економіки, помилки в економічній політиці і загальна слабкість системи державного управління створюють потенційну (або й навіть) реальну загрозу державі, її політичному устрою та органам державної влади, позбавляючи їх ресурсів. Зворотний бік «медалі» характеризується тим, що політична криза

¹ Чайка В.В. Податкова політика України: теоретико-правовий аспект: монографія. Ірпінь: Університет ДФС України, 2017. 348 с.

починає визначати подальший розвиток державної податкової політики та правові форми її реалізації. Як приклад, можна навести неодноразові спроби окремих представників органів державної влади щодо перепідпорядкування Державної фіскальної служби України від Міністерства фінансів України до Кабінету Міністрів України (як це було до набрання чинності Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 р. № 548 та внесення у зв'язку з цим змін до Положення про Державну фіскальну службу України).

Такі приклади не є поодинокими, що свідчить про недостатню узгодженість та ефективність податкової політики внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин, відсутність цілісного інформаційного простору та відсутність єдиного узгодженого вектора розвитку державної податкової політики. Наслідками означених процесів є негативний вплив на діяльність національних платників податків, а також зниження привабливості правового та економічного середовища для іноземних інвесторів, які є податковими резидентами України. У зв'язку з цим економічні ризики для ведення бізнесу у межах податкової юрисдикції України, не в останню чергу спричинені нестабільністю національного податкового законодавства та невизначеністю умов його застосування, залишаються на сьогодні досить високими та викликають численні ускладнення на практиці.

Крім того, на сьогодні відкритим залишається питання щодо реформування системи органів Державної фіскальної служби України, які є одним із провідних суб'єктів у сфері реалізації податкової політики України. У зоні особливої уваги громадськості перебуває проблема ліквідації податкової міліції як спеціального підрозділу Державної фіскальної служби та створення нового органу, а саме Служби фінансових розслідувань (створення якої підтримувало Міністерство фінансів України), яка акумулювала б функції контролю всіх видів фінансово-економічних операцій у державі і дала б змогу ліквідувати економічні підрозділи в інших відомствах, включаючи МВС і СБУ, або Національного бюро фінансової безпеки, ідею

щодо якого відстоює Комітет з питань податкової та митної політики Верховної Ради України.

У цьому контексті хочемо ще раз наголосити на тому, що сьогодні правовий статус податкової міліції є невизначеним (більше того, суперечливим) з огляду на правові норми Податкового кодексу України, Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21.12.2016 р., ухвали окремих слідчих суддів (якими слідчим податкової міліції відмовляють у задоволенні клопотань у зв'язку з відсутністю в останніх повноважень на проведення досудового розслідування, та, відповідно, на звернення із будь-якими клопотаннями до слідчих суддів), а також суперечливих політичних заяв посадових осіб виконавчої гілки влади, зроблених у різний час.

Проаналізуємо окреслену ситуацію з правового погляду. Правовий статус податкової міліції визначено розділом XVIII² Податкового кодексу України. Разом з тим 21.12.2016 р. Верховною Радою було ухвалено зазначений вище закон, який набрав чинності з 01.01.2017 р. згідно з п. 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» та який містить норму (п. 134 розділу I) про виключення розділу XVIII² з Податкового кодексу України (тобто у цій нормі мова йде фактично про припинення діяльності податкової міліції). Водночас в абз. 2 п. 1 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» вказано, що цей Закон набирає чинності з 1 січня 2017 року, крім: ... «пункту 133 розділу I (щодо виключення розділу XVIII²)». Але у п. 133 міститься норма з іншим змістом: «В абзаці першому пункту 344.1 статті 344 слова «органів, крім діючих у них підрозділів податкової міліції, здійснюється» замінити словами «органів здійснюється». Натомість норма про виключення розділу XVIII² про податкову міліцію – це п. 134, а не 133, як зазначено в Прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні».

Пізніше робилися припущення, що це може бути технічною помилкою законодавчого процесу, але в такому випадку

виникає запитання, чому цю «технічну» помилку досі не виправлено, адже часу було достатньо. Тобто *de jure* діяльність податкової міліції сьогодні є незаконною, а позиція суддів, які приймають рішення на користь платників податків, а не податкової міліції, є обґрунтованою та цілком відповідає чинному законодавству.

Висновки. З правового погляду виходом із ситуації, що склалася можуть бути 2 шляхи:

1) скасування парламентом дії п. 134 розділу I Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» та відновлення повноважень податкової міліції;

2) залишення в дії п. 134 розділу I Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» та якнайшвидше ухвалення закону про новий орган (Службу фінансових розслідувань чи Національне бюро фінансової безпеки).

На нашу думку, у перспективі розвиток податкового законодавства, як однієї з основних правових форм реалізації державної податкової політики, повинен здійснюватись з урахуванням таких факторів: 1) задоволення публічного інтересу у сфері оподаткування за допомогою законів, що готуються на підставі наукового аналізу та прогнозування, а також відповідають загальній стратегії забезпечення фінансової безпеки держави; 2) удосконалення структури податкового законодавства з урахуванням забезпечення розвитку національної системи законодавства та її окремих галузей; 3) зміцнення системних зв'язків між законами та підзаконними нормативно-правовими актами, а також законами і міжнародними договорами України у сфері оподаткування.

Науково-практичне видання

**НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА: МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ
ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ**

Упорядники:

О. Л. Копиленко, Є. Р. Бершеда, Т. М. Барабаш

Комп'ютерна верстка І. С. Коломієць

Підписано до друку 05.11.2018.
Формат 60×84/16. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 23,43. Обл.-вид. арк. 16,63.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.
«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: + 38 050 469 7485, 407 6197
E-mail: lesya3000@ukr.net