

ISSN 2307-8049 (PRINT)
ISSN 2663-2799 (ONLINE)
DOI 10.32999/KSU2307-8049

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ХЕРСОНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ**



Серія:
ЮРИДИЧНІ НАУКИ
Випуск 1

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Стратонов Василь Миколайович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри національного, міжнародного права та правоохоронної діяльності, Херсонський державний університет, Україна

Члени редакційної колегії:

Леоненко Максим Іванович, кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри кримінального, цивільного та міжнародного права, Національний університет «Запорізька політехніка», Україна

Леоненко Тетяна Євгенівна, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри кримінального, цивільного та міжнародного права, Національний університет «Запорізька політехніка», Україна

Слінько Дмитро Сергійович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових дисциплін, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Україна

Слінько Тетяна Миколаївна, кандидат юридичних наук, професор, завідувачка кафедри конституційного права України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Україна

Сотула Олександр Сергійович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри національного, міжнародного права та правоохоронної діяльності, Херсонський державний університет, Україна

Спіцина Ганна Олександрівна, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри права, Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», Україна

Юрчишин Василь Миколайович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінальної та міжнародної юстиції, Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія», Україна

Хуан Карлос Риофрйо Мартинез-Виллалба, доктор юридичних наук, професор, декан факультету права, Universidad de Los Hemisferios, Еквадор

Збірник наукових праць включено до наукометричної бази даних Index Copernicus (Республіка Польща)

**Затверджено відповідно до рішення вченої ради
Херсонського державного університету
(протокол від 31.10.2022 р. № 4)**

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 19746-9546Р
від 15.03.2013 р. видане Державною реєстраційною службою України

Електронна сторінка видання – <http://lj.journal.kspu.edu/index.php/lj>



ЗМІСТ

Гавловська А.О., Стратонов В.М. ВПЛИВ РЕЛІГІЙНИХ НОРМ ТА ІДЕОЛОГІЇ НА ПРАВА ЖІНОК І ДІТЕЙ У ПЕРШІЙ ТА ДРУГІЙ ТРЕТИНІ ХХ СТ. В ІРЛАНДІЇ ТА НАЦИСТСЬКІЙ НІМЕЧЧИНІ.....	5
Гладенко О.М. РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН КРИЗЬ ПРИЗМУ ВІЙНИ МІЖ РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ ТА УКРАЇНОЮ.....	10
Колісник М.М. ГЕНЕЗА ТА ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГІОНУ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ З 1957 ПО 1987 РОКИ.....	15
Легеза Ю.О. ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ (НА ПІДСТАВІ АВТОРСЬКОГО СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ).....	20
Ніколаєнко І.Р. ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПАСАЖИРА ЯК УЧАСНИКА ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ У МІСЬКОМУ ТА ПРИМІСЬКОМУ СПОЛУЧЕННІ.....	26
Сотула О.С. УМОВНО-ДОСТРОКОВЕ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДБИТТЯ ПОКАРАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ПОЛЬЩІ: УМОВИ, КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ПОВЕДІНКИ ЗАСУДЖЕНОГО, ПРОБАЦІЯ.....	31
Спіцина Г.О., Турська В.М. ВПЛИВ ЗАГАЛЬНОГО РЕГЛАМЕНТУ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ НА ПРОВЕДЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ГРОМАДЯНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	34



CONTENTS

Havlovska A.O., Stratonov V.M. THE INFLUENCE OF RELIGIOUS NORMS AND IDEOLOGY ON THE RIGHTS OF WOMEN AND CHILDREN IN THE FIRST AND SECOND THIRDS OF THE 20th CENTURY IN IRELAND AND NAZI GERMANY.....	5
Gladenko O.M. REFORM OF THE MECHANISM OF THE UN SECURITY COUNCIL THROUGH THE PRISM OF THE WAR BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND UKRAINE.....	10
Kolisnyk M.M. GENESIS AND CHARACTERISTICS OF REGION IN THE NORMATIVE LEGAL ACTS OF EUROPEAN COMMUNITIES FROM 1957 TO 1987.....	15
Leheza Yu.O. OPTIMIZATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN THE FIELD OF THE USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES.....	20
Nikolayenko I.R. CIVIL LEGAL PROTECTION OF PASSENGER RIGHTS AS A PARTICIPANT OF LEGAL RELATIONS BETWEEN PASSENGER TRANSPORT IN CITY AND PRIMARY COMPOUND.....	26
Sotula O.S. CONDITIONAL EARLY DISCHARGE FROM THE REST OF THE PUNISHMENT IN THE LEGISLATION OF POLAND: CONDITIONS, CRITERIA FOR ASSESSING THE BEHAVIOR OF THE CONVICT, PROBATION.....	31
Spitsyna H.O., Turska V.M. THE IMPACT OF THE GENERAL REGULATION ON PERSONAL DATA PROTECTION ON CONDUCTING BUSINESS ACTIVITIES WITH CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION.....	34

УДК 340.113
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-1

ВПЛИВ РЕЛІГІЙНИХ НОРМ ТА ІДЕОЛОГІЇ НА ПРАВА ЖІНОК І ДІТЕЙ У ПЕРШІЙ ТА ДРУГІЙ ТРЕТИНІ ХХ СТ. В ІРЛАНДІЇ ТА НАЦИСТСЬКІЙ НІМЕЧЧИНІ

Гавловська А.О., к. ю. н., доцентка,
в.о. завідувачки кафедри національного,
міжнародного права та правоохоронної діяльності
Херсонський державний університет

Стратонов В.М., д. ю. н., професор,
професор кафедри національного,
міжнародного права та правоохоронної діяльності
Херсонський державний університет

Визнаючи вплив релігійних норм та ідеології на формування, розвиток різних видів суспільних відносин, досліджено обставини створення і діяльності таких соціальних інституцій, як будинки матері та дитини в першій та другій третині ХХ ст. в Ірландії та нацистській Німеччині. А також їх вплив на визнання, гарантування та захист прав жінок та дітей, народжених поза шлюбом, у визначених державах у вказаний історичний період.

Ключові слова: *релігія, ідеологія, права жінки, права дитини не залежно від підстав її походження.*

Havlovska A.O., Stratonov V.M. THE INFLUENCE OF RELIGIOUS NORMS AND IDEOLOGY ON THE RIGHTS OF WOMEN AND CHILDREN IN THE FIRST AND SECOND THIRDS OF THE 20th CENTURY IN IRELAND AND NAZI GERMANY

Recognizing the influence of religious norms and ideology on the formation and development of various types of social relations, the circumstances of the creation and operation of such social institutions as mother and child homes in the first and second thirds of the 20th century were investigated in Ireland and Nazi Germany. As well as their influence on the recognition, guarantee and protection of the rights of women and children born out of wedlock in certain countries in the specified historical period.

The article defines the general influence of religion and ideology on social relations in general and the rights of women and children, in particular.

The formation of social attitudes, manifestations of stigma, and legal norms in Ireland regarding extramarital sexual relations in the first and second thirds of the 20th century are revealed under the influence of the Roman Catholic Church. The activity of Irish shelters for mothers and children under the auspices of the Roman Catholic Church in the period from 1922 to 1998 was analyzed, the forms and manifestations of violations of women and children in these socio-religious institutions were determined.

The peculiarities of the implementation of the project of the Nazi government of Germany "Lebensborn" in the 40s of the XX century, which became a component of the system of Nazi demographic policy, were characterized, aimed at the selection of the German people, increasing the birth rate, reducing the number of abortions and focusing women's attention on the functions of motherhood.

It was determined that the negative manifestations of the influence of religious dogmas and Nazi ideology in Ireland and Germany in the first and second thirds of the 20th century such negative phenomena as:

- violation of a woman's rights, in particular, the right to motherhood, the right to medical care, the right to free movement, the right to work, the right to communicate with the family, the right to consent or refuse to adopt a child, the right to information about the child, the right to choose a sexual partner, the right to receive information;

- violation of the rights of children, in particular, the right to life, the right to provide appropriate care and upbringing, the right to national self-identity, the right to medical care, the right to freedom of conscience and religious beliefs, the right to non-discrimination, the right to receive information about one's origin, rights to live with parents;

- development of such negative social phenomena as: social stigmatization of women and children born out of wedlock; high level of child mortality; manifestations of racism; inactivity of the relevant state authorities to prevent the violation of the rights of women and children born out of wedlock or the direct influence of the state on their violation; the formation of society's values; under the direct, strong influence of religion or Nazi ideology and others.

Key words: *religion, ideology, women's rights, child's rights regardless of the grounds of its origin.*

Постановка проблеми.

Вплив релігійних норм та ідеології на формування, розвиток різних видів суспільних відносин, у т.ч. і на механізм визнання, гарантування та реалізації прав людини, має значний історичний розвиток.

Серед релігій виділяють світові релігії (християнство, буддизм, іслам), нові релігійні рухи та етнічні релігії. Релігія виступає однією із найстаріших форм суспільної свідомості, яка відповідає духовним потребам людини, релігійні догми закріплюють норми



поводження людини та спрямовані на досягнення соціальної стабільності. І хоча релігії є відображенням навколишнього світу, розвивається і змінюється разом із суспільством, проте часто релігійні норми «відстають» від змін суспільного життя і продовжують насаджувати застарілі догми в регулюванні тих чи інших суспільних відносин.

Ідеологія – це сукупність ідей, уявлень та переконань у сфері соціальних відносин, які спрямовані на вплив та зміну таких відносин, на об'єднання учасників суспільних відносин для конкретних дій. Поняття «ідеологія» вживається як у нейтральному розумінні, так і в негативному, відповідно до якого «ідеологія провокує політичні конфлікти, виправдовує соціальну нерівність, стигматизує окремі групи ...» [10].

На сучасному етапі розвитку суспільства виділяють такі види ідеологій: антикомунізм, боліваризм, бонапартизм, ваххабізм, голлізм, комунізм, нацизм, націонал-синдикалізм, націоналізм, османізм, оттоманізм, разизм, ренесанз, сарматизм, сексизм, сіонізм та інші.

Перша та друга третина ХХ ст. в Ірландії та нацистській Німеччині відзначилися створенням таких суспільних інститутів, як «будинки матері та дитини» під егідою римо-католицької релігії та нацистської ідеології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з такої теми. Науковці розглядали:

– окремі аспекти впливу релігії на права людини (П. Галда, Г. Гриценко, М. Лешанич, Л. Пагуліч, М. Палінчак, Н. Чермалих, Г. Ярмова та інші);

– нацистську ідеологію та її вплив на права людини (А. Абдулін, В. Ковальчук, О. Салата, О. Ситник, О. Школова та інші);

– наявні публіцистичні праці з такої сфери.

Постановка мети та завдань.

Метою статті є дослідження впливу релігійних норм та ідеології на права жінок і дітей у першій та другій третині ХХ ст. в Ірландії та нацистській Німеччині, для чого необхідно вирішити такі дослідницькі завдання:

– визначити вплив римо-католицької релігії на врегулювання суспільних відносин у Ірландії у 20–70-х рр. ХХ ст.;

– проаналізувати особливості діяльності притулків матері та дитини в Ірландії у 20–70-х рр. ХХ ст.;

– охарактеризувати особливості реалізації проекту «Лебесборн» у нацистській Німеччині у середині ХХ ст.;

– довести негативний вплив релігійних норм та ідеології на права жінок і дітей к першій та другій третині ХХ ст. в Ірландії та нацистській Німеччині.

Виклад основного матеріалу.

Ірландія – країна римо-католицької релігії, оскільки релігія протягом тривалого часу та на поточний момент має значний вплив на політичне і суспільне життя країни (свою історію становлення і розвитку католицизм в Ірландії почав з ХІІ ст.). Зокрема, значний вплив римо-католицька релігія мала і на формування культури заборони абортів та засудження позашлюбних статевих відносин.

Конституція Ірландії в редакції 1937 р. містила у преамбулі безпосередні наративи римо-католицької релігії «**Во ім'я Пресвятої Троици**, от которой исходят все власти и к которой как к нашей последней надежде должны быть направлены все действия человека и Государства. Мы, народ Эйре, смиренно признавая все наши обязанности перед нашим **Священным Господином Иисусом Христом**, который поддерживал наших отцов в столетиях испытаний, вспоминая с благодарностью и непрестанную борьбу за восстановление независимости нашего народа» (виділено авторами) [1].

Також окремі статті Конституції Ірландії закріплюють вплив релігії на різні аспекти суспільно-державного життя.

Наприклад:

– ст. 6 «Все власти – управления, законодательная, исполнительная и судебная – в соответствии с **Божьим велением** исходят от народа...»;

– ст. 42 «[государство] ...гарантирует уважение к неотъемлемому праву и обязанности родителей в соответствии с их возможностью давать своим детям **религиозное** и моральное, интеллектуальное, физическое и социальное воспитание» [1];

– ст. 44 «Государство признает, что уважение к **публичному поклонению является исполнением долга перед Всемогущим Богом. Должно благоговеть перед Его именем, уважать и почитать религию**» (виділено авторами) тощо [1].

До Конституції Ірландії було внесено 32 поправки, в т.ч. і зміни щодо прямого шанування греко-католицької церкви (1970 р.), проте окремі «релігійні норми» залишилися і на сьогодні.

За статистичними даними на сьогодні близько 78% (майже 4 мільйони) ірландців вважають себе римо-католиками, 12% – представниками інших релігій, 10% – нерелігійними, проте станом на 60 рр. ХХ ст. відсоток католиків в Ірландії становив 98% [2].

Серед причин поширених позашлюбних зв'язків в Ірландії в ХХ ст. можна виділити такі:

– зазвичай одруження фермерського сина відбувалося пізно, за благословенням і часто вибором батьків, оскільки ірландські фермери прагнули уникати поділу земельних ділянок у зв'язку з одруженням дітей. Слід зауважити, що Ірландія тривалий час була аграрною колонією Великобританії, в якій досить часто траплявся масовий голод (наприклад, Великий («картопляний») голод у 1845–1849 рр., від якого померло понад 1 мільйон ірландців – 20–25% від всього населення країни [3]), тому і відношення ірландців-селян до землі було особливим;

– заборона державою і церквою розлучення, позашлюбних статевих відносин, абортів та контрацепції та інше.

Народження позашлюбної дитини в Ірландії критично засуджувалося суспільством (прояви остракізму), вважалося «позором» сім'ї, часто батько дитини і сім'я матері відмовлялися від допомоги і утримання жінки та її дитини. Факт народження позашлюбної

дитини у сім'ї матері міг вплинути на умови і перспективи укладання успішного шлюбу її сестрами, сусіди могли морально «заклеймити» сім'ю, окремі медичні установи могли відмовити у прийнятті пологів.

На початку ХХ ст. держава за підтримки римо-католицької церкви, з метою зниження рівня вбивства дітей та підтримки жінок, що завагітніли в результаті позашлюбного зв'язку, створила та фінансувала систему притулків («будинків матері і дитини»), якими управляли представники римо-католицької церкви (священники та черниці).

Низка причин зумовила дослідження урядом Ірландії діяльності будинків матері і дитини, яке тривало майже 5 років, звіт за результатами складався з 3 тис. сторінок.

За результатами дослідження діяльності 18 притулків у період з 1922 р. по 1998 р. в Ірландії було встановлено, що через них «пройшло» понад 56 тис. жінок та 57 тис. дітей, померло в притулках понад 9 тис. дітей [4] (у звіті уряду Ірландії зауважується, що дані можуть бути неточними, і кількість жінок, які перебували у притулках, може бути на 45% більшою).

Часто незаміжніх вагітних жінок до притулку поміщали їхні сім'ї, частина з них була жертвами зґвалтування та інцесту або були змушені звернутися до закладу самотійно, оскільки не мали можливості забезпечувати себе та свою майбутню дитину.

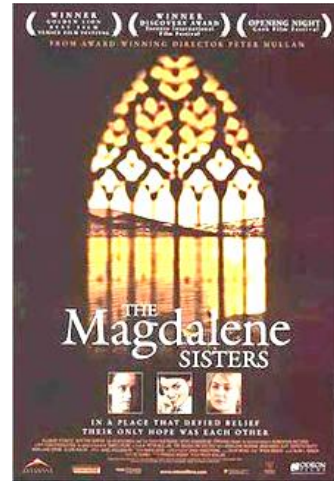
Слід зауважити, що хоча і передбачалася підтримка жінок у притулку і їх «перевиховання» протягом двох років, часто через складні умови перебування та праці, моральний тиск, відсутність психологічної підтримки та, зокрема, і фізичне насильство з боку служителів притулку, жінки змушені були його покидати через декілька тижнів чи місяців після пологів. Матерям-одиначкам давали інші імена, щоб приховати їхній «гріх», називали їх грішницями та блудницями, заставляли спокуювати «гріх» позашлюбних статевих відносин. Часто не надавали належної медичної допомоги (наприклад, служителі притулків могли не надавати знеболювальних препаратів під час пологів, оскільки вважали, що, відчуваючи біль, жінка спокутує гріх).

Рівень дитячої смертності (до року) у притулках становив >15%, в окремих випадках – 40% (у 1930–1940 рр. ХХ ст.), що за різними даними у середньому перевищувало смертність дітей в Ірландії поза притулками у 2–4 рази [4]. Є свідчення, що така статистика була відома відповідним державним органам, які проте не вжили належних заходів щодо запобігання такому рівню дитячої смертності у притулках.

Причинами дитячої смертності в будинках матері та дитини ставали:

- тяжка праця (до і одразу після пологів) та погане харчування матерів у притулках під час вагітності;
- поганий та «специфічний» догляд за дітьми (зокрема, перехід на годування дітей «з ложки» з двох місяців тощо);
- хвороби дітей;
- випробування на дітях вакцин (з 1943 р. по 1973 р.) тощо.

Яскравим художнім прикладом умов проживання в притулку став х/ф «Сестри Магдалени»/The Magdalene Sisters (реж. П. Малланом, 2002 р.), в якому автори фільму розповідають про долю 4 дівчат, які за різних обставин потрапили до притулку, та про ті випробування і насильство через які вони пройшли у закладі.



Постер х/ф «Сестри Магдалени»/The Magdalene Sisters

За результатами досліджень історикині Кетрін Корлесс записів про неофіційне поховання 796 дітей з будинку матері і дитини без зазначення обставин їхньої смерті було виявлено масове поховання віком від 2 днів до 9 років у резервуарі для стічної води на території притулку у м. Туам, який утримувало католицьке чернече об'єднання Bon Secours [5]. Такий факт спричинив офіційне розслідування діяльності притулків урядом Ірландії у 2015 р.



Меморіал на місці масового поховання дітей у притулку м. Туам /Charles McQuillan / Getty Images

З 1953 р. дітей, народжених у будинках матері і дитини в Ірландії, було дозволено передавати в прийомні сім'ї та всиновлювати, в т.ч. і іноземцями (зокрема, американцями), і часто без згоди матерів. Інформацію щодо усиновлення тривалий час приховували, що своєю чергою спричинило порушення низки прав дітей та їхніх біологічних матерів. Наприклад, екс-замісниця прем'єр-міністра Ірландії Джоан Бертон, яка виросла у при-



тулку, змогла знайти свою біологічну матір тільки через 30 років пошуків. Однією із самих відомих історій пошуку матір'ю свого позашлюбного сина, якою вона народила у 18 років в притулку в Шон Росс Еббі в Роскреа, стала історія Філомени Лі. У пошуках їй допомагав політичний журналіст Мартин Сік Сміт, який на основі подій життя Філомени написав книгу «Втрачена дитина Філомени Лі». У 2013 р. було знято фільм «Філомена» режисера Стівена Фрірза.

Прем'єр-міністр Ірландії Міхал Мартін та голова ірландської римо-католицької церкви Еймон Мартін принесли свої офіційні вибачення перед жінками та дітьми, які в період функціонування притулків перебували в них та стали жертвами стигматизації ірландського суспільства (*соціальна стигматизація призводить до негативного маркування, виокремлення людини на тлі інших. Завдяки цьому індивід «випадає» з формальної або неформальної організаційної структури суспільства, поповнює ряди маргіналів* [6]). Урядом була дана обіцянка виплатити компенсацію частині осіб, які постраждали в результаті діяльності будинків матері і дитини в Ірландії, планується проведення ексгумації похованих дітей, які в них померли, та надання матерям інформації щодо їхніх дітей [7].

В Ірландії висувають вимогу щодо притягнення винних в організації та діяльності притулків осіб до кримінальної відповідальності, конфіскації майна церкви та вжитті інших заходів щодо компенсування завданої жертвам шкоди.

Проект нацистського уряду Німеччини «Лебенсборн» у 40-х роках ХХ ст.

Нацистський уряд Німеччини в березні 1934 року створив спеціальну організацію з надання допомоги сім'ям з дітьми – “Mutter und Kind” (Мати та дитина), що стала складником системи нацистської демографічної політики, яка мала на меті селекцію німецького народу, підвищення народжуваності, зменшення кількості абортів та зосередження уваги жінок на функції материнства.



**Фото з відкритих джерел
(за матеріалами сайту Muz4in.net)**

Вже у 1935 році в Німеччині на основі наказу Гімлера було створено організацію «Лебенсборн» («Джерело життя», «фабрика арійців для створення ідеальної нордичної раси») для допомоги матерям-одиначкам

після народження дитини «арійського походження», тобто дитини, батьки якої повинні відповідати усім критеріям нордичної раси (зокрема, батьком повинен виступати член СС), бути здоровими та не мати судимостей. Програма діяла під девізом – «Подаруй дитину фюреру». Було створено 17 Будинків матері та 6 Будинків дитини в таких країнах: Німеччина, Бельгія, Данія, Франція, Норвегія. Наприклад, у Норвегії у період 1940–1945 рр. у будинках «Лебенсборн» народилося понад 12 тис. дітей від солдатів Вермахту. Серед відомих особистостей, які були народжені за програмою «Лебенсборн», можна відзначити солістку групи АВВА Анні-Фрід Лінгстад.

Окрім того, організація «Лебенсборн» відбирала дітей у сімей з окупованих нацистами територій, які мали «арійську зовнішність» (ознаками арійської зовнішності є: світла шкіра та волосся, яке темніє з віком, очі блакитні або сірі [8]) та після перевиховання у спеціальних будинках у Німеччині передавали до «расово-благонадійних» німецьких сімей.

За різними даними декілька сотень тисяч дітей були відібрані у сімей або викрадені з вулиць та вивезені до Німеччини [10], їм змінювали імена, дату та місце народження. Тих, хто не проходив другий етап відбору, відправляли в концтабори, де більша частини з них загинула.

Однією із відомих історій вивезення дітей з окупованих територій стала історія Марії Долежалової-Шупікової (за німецькими документами – Інгеборг Шиллер), яку у віці 10 років примусово вивезли з с. Лідіце (передмістя м. Праги) та після декількох етапів потворного відбору, перебування в таборі та перевиховання у притулку передали до німецької сім'ї.

Представники асоціації «Народжені війською» стверджують, що близько 25% викрадених дітей окупованої Східної Європи змогли повернутися до сімей, адже перед закінченням II Світової війни архіви організації «Лебенсборн» було знищено, що завадило встановити походження дітей та достовірно дослідити окремі аспекти діяльності цієї організації. Окремі дослідники дійшли висновків, що організація діяла в межах націонал-соціалістичної расової політики, політики германізації та політики підвищення народжуваності. Проте за результатами Нюрнберзького процесу організацію «Лебенсборн» було визнано як «організацію з суспільно корисною метою – захистити права матерів-одиначок та дітей, народжених поза шлюбом в умовах буржуазного суспільства», її співробітники уникнули відповідальності за свою участь у діяльності цієї організації.

Висновки.

Вплив ідеології на права жінок та дітей у ХХ ст. характеризувався різноманітними соціальними, правовими, ідеологічними та моральними аспектами. В нашому дослідженні ми зупинилися на двох прикладах такого впливу, які історично відбулися у різних країнах – Ірландії та нацистській Німеччині в першій та другій третині ХХ ст.:

1) вплив римо-католицької церкви на права жінок та позашлюбних дітей в Ірландії;

2) вплив нацистської ідеології на права жінок та позашлюбних дітей в Німеччині.

Негативними проявами впливу релігійних догм та нацистської ідеології в Ірландії та Німеччині в першій та другій третині ХХ ст. стали такі негативні явища, як:

– порушення прав жінки, зокрема, права на материнство, права на надання медичної допомоги, права на вільне пересування, права на працю, права на спілкування із сім'єю, права на погодження чи відмову щодо усиновлення дитини, права на інформацію щодо дитини, права на вибір статевого партнера, права на отримання інформації;

– порушенням права дітей, зокрема, права на життя, права на надання відповідного догляду та виховання, права на національну самоідентичність, права на надання медичної допомоги, права на свободу совісті та релігійних переконань, права на відсутність дискримінації, права на отримання інформації щодо свого походження, права на життя з батьками;

– розвиток таких негативних соціальних явищ, як: соціальна стигмація жінок та дітей, народжених поза шлюбом; високий рівень дитячої смертності; прояви расизму; бездіяльність відповідних державних органів щодо запобігання порушенню прав жінок та дітей, народжених поза шлюбом, або прямий вплив держави на їх порушення; формування цінностей суспільства під прямим, жорстким впливом релігії або нацистської ідеології та інші.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція Ірландії ві 29.12.1937 р. Конституційна Асамблея. Електронна бібліотека НБУВ. URL: <http://nbuv.gov.ua/asambleya/constitutions.php> (дата звернення: 03.08.2022).
2. Релігія в Ірландії: історія та статистика. NDU. Релігія і Астрологія. URL: <https://uk.ndu.ac/> (дата звернення: 03.08.2022).
3. Голод 19-го століття перетворив Ірландію на країну емігрантів. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/24402241.html> (дата звернення: 03.08.2022).
4. Власті Ірландії извинились за жестокое обращение в приютах для женщин, родивших вне брака. За 76 лет там умерли девять тысяч детей. Meduza. URL: <https://meduza.io/feature/2021/01/14/vlasti-irlandii-izvinilis-za-zhestokoe-obraschenie-v-priyutah-dlya-zhenschin-rodivshih-vne-braka-za-76-let-tam-umerli-devyat-tysyach-detey> (дата звернення: 03.08.2022).
5. Mass grave of babies and children found at Tuam care home in Ireland. The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/03/mass-grave-of-babies-and-children-found-at-tuam-orphanage-in-ireland> (дата звернення: 03.08.2022).
6. Товщик С.А. Стигматизація, 2014. URL: http://eprints.zu.edu.ua/23748/1/%D0%A2%D0%BE%D0%B2%D1%89%D0%B8%D0%BA_%D0%A1.%D0%90.1.PDF (дата звернення 04.08.2022)
7. Irish church and state apologise for callous mother and baby homes. The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/13/irish-church-and-state-apologise-for-callous-mother-and-baby-home-institutions> (дата звернення: 04.08.2022).
8. Арійська раса. URL: (<https://www.wiki.uk-ua.nina.az>) (дата звернення: 22.10.2022).
9. Проект «Лебенсборн» – нацистская машина похищения детей. URL: <https://www.dw.com> (дата звернення: 22.10.2022).
10. Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%86%D0%B4%D0%B5%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 12.10.2022).



УДК 341.24
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-2

РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ РАДИ БЕЗПЕКИ ООН КРИЗЬ ПРИЗМУ ВІЙНИ МІЖ РОСІЙСЬКОЮ ФЕДЕРАЦІЄЮ ТА УКРАЇНОЮ

Гладенко О.М.,

доцент кафедри національного та міжнародного права та правоохоронної діяльності
Херсонський державний університет

Мета статті полягає у аналізі діяльності одного з головних органів Організації Об'єднаних Націй – Ради Безпеки, на який згідно зі ст. 24 Статуту ООН покладено відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки, в контексті війни між Україною та Російською Федерацією. Питання ефективності діяльності Ради Безпеки ООН завжди викликали інтерес у науковців та фахівців з міжнародного права, а з початком агресії РФ щодо України це питання для науковців з України та інших країн Європи набуло, окрім теоретичного, цілком практичного виміру. Перспективи реформування механізму забезпечення миру та безпеки, зокрема через діяльність Ради Безпеки ООН, також розглядаються у статті з урахуванням можливих сценаріїв розвитку подій.

Результати опрацювання вибраної тематики показали суттєві вади наявного механізму реалізації повноважень Ради Безпеки ООН у разі, коли зацікавленою стороною у вирішенні питання, а ще гірше агресором, є одна з країн-постійних членів Ради.

Проаналізовані підстави такого становища та можливості реформування цього органу для забезпечення його подальшої ефективності.

Висновки проведеного аналізу приводять до розуміння причин виникнення ситуації неефективності реалізації механізму вирішення міжнародних конфліктів у Раді Безпеки ООН у разі, коли стороною конфлікту є один з постійних членів Ради. Проаналізовані підстави отримання статусу постійного члена Ради Безпеки ООН Російською Федерацією та обґрунтовано сумнівність такого статусу в умовах порушення такою країною основоположних принципів міжнародного права.

Ключові слова: *ООН, Рада Безпеки ООН, збройний конфлікт, міжнародна відповідальність, агресія, міжнародна безпека, суверенітет.*

Gladenko O.M. REFORM OF THE MECHANISM OF THE UN SECURITY COUNCIL THROUGH THE PRISM OF THE WAR BETWEEN THE RUSSIAN FEDERATION AND UKRAINE

The purpose of the article is to analyze the activities of one of the main bodies of the United Nations – the Security Council, which according to Article 24 of the UN Charter is responsible for maintaining international peace and security in the context of the war between Ukraine and the Russian Federation. The issue of the effectiveness of the activities of the UN Security Council has always aroused the interest of scientists and specialists in international law, and with the beginning of the aggression of the Russian Federation against Ukraine, this question for scientists from Ukraine and other European countries acquired, in addition to the theoretical, a very practical dimension. Prospects for reforming the mechanism for ensuring peace and security, in particular, through the activities of the UN Security Council, are also considered in the article, taking into account possible scenarios of the development of events.

The results of the study of the selected topic showed significant flaws in the existing mechanism for implementing the powers of the UN Security Council in the event that the interested party in solving the issue, or even worse, the aggressor, is one of the countries that are permanent members of the Council. The reasons for this situation and the possibilities of reforming this body to ensure its further effectiveness are analyzed.

The conclusions of the conducted analysis lead to an understanding of the reasons for the situation of inefficiency in the implementation of the mechanism for resolving international conflicts in the UN Security Council in the event that one of the permanent members of the Council is a party to the conflict. The reasons for obtaining the status of a permanent member of the UN Security Council by the Russian Federation are analyzed and the dubiousness of such a status is substantiated in the conditions of such a country's violation of the fundamental principles of international law.

Key words: *UN, UN Security Council, military conflict, international responsibility, aggression, international security, sovereignty.*

Вступ. Першою спробою створення механізму щодо забезпечення міжнародного миру та вирішення спорів мирним шляхом стало створення першої міжнародної універсальної організації – Ліги Націй. Після Другої світової війни зазначене вище завдання з урахуванням досвіду попередньої організації взяла на себе Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН), в якій задля ефективного протистояння викликам і загрозам, які постають перед світовою спільнотою, був створений специфічний механізм вирішення спорів та забезпечення миру.

Одним з ключових елементів цього механізму є Рада Безпеки ООН, яка наділена виключною компетенцією у системі міжнародного права на вирішення питання щодо можливості застосування сили для вирішення конфлікту або його деескалації.

Метою цієї роботи є визначення місця Ради Безпеки ООН, її компетенції та історії застосування цього механізму у війні між Російською Федерацією (далі – РФ) та Україною.

Зазначена мета поставила необхідність виконання таких науково-дослідницьких завдань:

- дослідження історико-правових аспектів Ради Безпеки ООН;
- встановлення місця механізму врегулювання спорів у Раді Безпеки ООН;
- визначення проблемних аспектів у діяльності Ради Безпеки ООН, у тому числі з урахуванням досвіду війни між Україною та РФ;
- вироблення пропозицій щодо можливих способів вирішення проблем у ефективності діяльності Ради Безпеки ООН.

Науковим базисом, на якому ґрунтується праця, є напрацювання таких вітчизняних учених: В.Ф. Антипенка, М.О. Баймуратова, М.В. Буроменського, В.Г. Буткевича, О.В. Буткевич, К.А. Важної, В.І. Євінтова, О.В. Задорожного, Т.Р. Короткого, О.О. Мережка, Н.М. Пархоменко, О.Р. Поєдинок, В.М. Репецького, Т.Л. Сироїд, О.В. Тарасова, Л.Д. Тимченка, Л.О. Тимченко, М.Ю. Черкеса, Ю.С. Шемшушенка, І. Яковюка, а також іноземних учених: Л.А. Алексідзе, С.С. Алексеева, Г. Гроція, Р. Давіда, О.С. Іоффе, І.І. Лукашука, Ф. С. Мірзоєва, Л. Мьялсоо, Л. Оппенгейма, Г.І. Тункіна, Ж. Тускоза та ін.

Питання щодо реформування системи органів ООН не нове і неодноразово порушувалося як у професійній спільності, так і на міжнародному рівні. Так, показовою є 70-а сесія Генеральної Асамблеї ООН, яка відкрилась 15 вересня 2015 р., на якій велика кількість світових лідерів виступила із заявою про обмеження права вето в Раді Безпеки ООН, а також щодо кількості її членів. 30 вересня 2015 р. Франція та Мексика подали спільну декларацію щодо обмеження права вето у разі розгляду ситуацій, що мають наявні ознаки злочинів проти людства, геноциду та військові злочини. Відповідну заяву зробив і Президент Франції Франсуа Оланд щодо підтримки Францією ідеї розширення РБ ООН, можливості обмеження права вето, особливо у випадках масової жорстокості [1].

Події кінця 2013 – початку 2014 рр. в Україні призвели до появи найсильнішої за час незалежності України системної політичної, соціальної та економічної кризи. Самі по собі вони послужили потужним каталізатором негативних наслідків несприятливого соціально-політичного устрою суспільства, що існував в Україні. Однак істотно погіршити і без того важке становище України в усіх сферах життєдіяльності зміг потужний вплив на цю ситуацію ззовні – агресія РФ у 2014 р., яка з різною інтенсивністю реалізовувалася переважно у Криму та на Сході України.

Але вже з 24 лютого 2022 р. агресія РФ вийшла на новий рівень – повномасштабні атаки з різних напрямків, у тому числі з території Білорусі, всіма наявними родами військ у масштабах, що не мають прецедентів на території Європи із закінчення Другої світової війни – все це змусило увесь світ переоцінити загрозу від цього конфлікту, який має всі перспективи на подальшу ескалацію, в тому числі із залученням інших держав та зброї масового ураження.

У контексті такої загрози міжнародному миру та безпеці, а особливо у зв'язку з ураху-

ванням «ядерного» статусу країни-агресора, вважаємо за необхідне проаналізувати ефективність наявного у сучасному міжнародному праві механізму, покликаного охороняти міжнародний мир та безпеку, а саме того механізму, який запроваджений у межах Ради Безпеки ООН.

Почати треба з того, що інститут постійного членства в Раді Безпеки ООН є доволі унікальним механізмом серед подібних структурних елементів міжнародних організацій і є свого роду прецедентом як у рамках ООН, так і у праві міжнародних організацій загалом. Так, на думку Є.В. Годованика, «міжнародно-правовий інститут постійних членів РБ є унікальним явищем у сучасному міжнародному праві» [2].

Згідно зі Статутом ООН, Раді Безпеки визначено роль з підтримання міжнародного миру і безпеки. Її повноваження включають проведення миротворчих операцій, запровадження міжнародних санкцій і санкціонування воєнних дій за допомогою резолюцій Ради Безпеки. Вона також є єдиним органом ООН, який уповноважений видавати обов'язкові для виконання резолюції країнам-учасникам [3]. Перша сесія Ради Безпеки відбулася 17 січня 1946 р. З того часу Рада Безпеки ООН збиралася безліч разів для встановлення існування загрози міжнародному миру та безпеки, обговорення позицій держав з цього приводу та можливих дій з боку організації та учасників потенційних або наявних конфліктів.

Необхідність залучення Ради Безпеки ООН в українському конфлікті стала очевидною після суттєвих порушень норм міжнародного права з боку РФ щодо України, а саме підтримки сепаратистських дій в Автономній Республіці Крим починаючи з березня 2014 р.

Війна між РФ та Україною, безперечно, привернула увагу Ради Безпеки ООН, при цьому остання продемонструвала завидну продуктивність. З 2014 р. по жовтень 2022 конфлікт в Україні в тому чи іншому варіанті став причиною більше 80 засідань Ради Безпеки [4]. Але продуктивність не завжди призводить до ефективності, і в цій ситуації для цього є об'єктивні причини.

Саме з 2014 р. почалася дискусія, як у професійному колі, так і серед суспільства, про неефективність механізму вирішення конфліктів у Раді Безпеки ООН у контексті агресії РФ щодо України. Показовими прикладами цієї неефективності були ситуації, коли свого часу РФ використала право вето під час вирішення питання щодо так званого «референдуму» в Криму, пізніше, застосувавши вето, не дозволила ввести миротворчий контингент ООН на Донбас, а ще пізніше також і щодо створення міжнародного трибуналу для притягнення винних у катастрофі «Боїнгу 777» у Донецькій області, в результаті якої загинуло 298 осіб. 25 лютого 2022 р. РФ ветоувала резолюцію Ради Безпеки про припинення вторгнення в Україну, незважаючи на те, що у Генеральній асамблеї 141 держава із 193 засудила агресію Росії.

Таким чином, у рамках чинних правил процедури Ради Безпеки ООН забезпечити



ухвалення рішення стає вкрай проблематично, якщо йдеться про відсутність одностайності серед постійних членів цього органу. Правова позиція в такому разі визначена досить ясно у ч. 3 ст. 27 Статуту ООН, яка передбачає, що під час ухвалення непроцедурних питань (а ситуації щодо загрози миру та міжнародній безпеці належать до таких) рішення Ради Безпеки з усіх інших питань вважаються прийнятими, коли за них подано голосів 9 з 15 членів Ради, включно зі співпадаючими голосами всіх постійних членів Ради. На жаль, РФ є однією з цих п'яти постійних членів Ради Безпеки ООН, разом з Китаєм, США, Францією та Великою Британією.

РФ активно застосовує своє право вето на голосуваннях щодо України, тож без можливого реформування або зміни позиції РФ (про що думати досить безпідставно без корінних змін у політичній системі РФ) Рада Безпеки ООН потребує реформування в контексті вирішення питання зі зловживанням права вето постійними членами.

Необхідно звернути увагу на вказану вище статтю Статуту ООН, формулювання якої може дещо ввести в оману. Так, у ч. 3 ст. 27 Статуту ООН зазначено: «Сторона, що бере участь у суперечці, повинна утриматися від голосування під час ухвалення рішення на підставі Глави VI і на підставі пункту 3 статті 52», бо в російськомовному та франкомовному тексті Статуту ООН йдеться про «голоси всіх постійних членів Ради Безпеки, включаючи співпадіння голосів усіх постійних членів Ради Безпеки» [5] або «voix de de tous les membres permanents» [6], тоді як англійський текст Статуту ООН використовує формулювання «votes of the permanent members» [7], що в перекладі російською є просто «голоси постійних членів» без важливого в цьому випадку додаткового слова «всіх».

Такі різні формулювання можуть стати запорукою для розбудови правової позиції щодо особливостей голосування у Раді Безпеки ООН, однак не змінюють докорінно ситуацію щодо присутності РФ у складі Ради Безпеки як постійного члена. На вирішенні цього завдання, а саме на виключенні РФ зі складу постійних членів цього органу, мають зосередитися основні зусилля.

Тож, маємо констатувати, що в умовах чинних правил існування цього, без перебільшення, основоположного органу для кваліфікації загроз миру і міжнародної безпеки можливість його ефективної діяльності різко знижується. Саме тому невдалі спроби розв'язання української кризи за участю Ради Безпеки ООН є гарним індикатором низької ефективності цього органу, притому, що стороною цього конфлікту є один із постійних членів Ради Безпеки ООН. Гіпотетично учасником конфлікту, який може стати на порядку денному для Ради Безпеки ООН, може стати і конфлікт з більш ніж одним її членом, але саме участь у ньому постійного члена/членів ООН зводить до нуля всі зусилля з його розв'язання в рамках наявної системи міжнародної безпеки.

Видається, що конфлікт в Україні, який оголив з особливою чіткістю неодноразово фіксо-

вану нездатність Ради Безпеки ООН у розв'язанні кризових ситуацій, імовірно, стане тією останньою краплею в масі наявних причин до реформування цього органу. Вважаємо за можливе встановити слабкі місця та можливі шляхи їхнього вирішення на прикладі низької ефективності результатів діяльності Ради Безпеки ООН щодо розв'язання української кризи.

Можливі варіанти розв'язання цієї проблеми були неодноразово запропоновані юристами-міжнародниками. Здебільшого пропозиції зводилися до визнання РФ країною-агресором, що в контексті принципів Статуту ООН надає право розгляду питання про виключення країни-агресора з членів ООН, що має на увазі і вихід цієї держави з її органів, зокрема і Ради Безпеки ООН.

Однак видима складність реалізації цієї пропозиції впирається в інші положення того самого Статуту ООН, які передбачають необхідність для реалізації цієї процедури на етапі голосування за виключення держави з голосів двох третин від Ради ООН, включно з голосами всіх п'яти постійних членів Ради Безпеки ООН. РФ, посідаючи нині місце СРСР, як постійний член Ради Безпеки ООН малоімовірно проголосує за виключення себе з членів ООН.

Озвучувалися й інші варіанти вирішення цієї дилеми. Наприклад, спірність позиції щодо отримання РФ місця у Раді Безпеки ООН у «спадок» після розпаду СРСР.

Історія цього питання починається у 1991 р., коли на Раді глав держав СНД було прийняте катастрофічне за своїми наслідками рішення підтримати РФ у тому, щоб вона продовжила членство СРСР ООН, включно з членством у Раді Безпеки ООН й інших міжнародних організацій. Тоді це було реалізовано як ідея політичного «розміну»: колишні союзні республіки визнають РФ державою, що продовжує членство СРСР в ООН, а натомість отримують сприяння у визнанні їх повноправними суб'єктами міжнародного права.

Україну можуть звинуватити в тому, що така ініціатива була також підтримана і Президентом України Л.М. Кравчуком на тому самому засіданні Ради голів держав СНД, однак це не змінює політичного характеру домовленостей та принципів Статуту ООН, виходячи з духу якого злісний порушник основних норм та принципів міжнародного права не може обіймати місце у Раді Безпеки ООН.

Якщо виходити з цієї постановки питання, то можна стверджувати, що не вступала у склад ООН, як це робили інші держави члени ООН, і виходячи з цього РФ не набула статусу члена ООН, і відповідно, не може посідати місце у Раді Безпеки ООН. В такому разі на місце СРСР у Раді Безпеки ООН можуть колективно претендувати всі колишні радянські республіки.

Під час вирішення цього питання, імовірно, РФ буде усунута від постійного членства, а отже, без її права «вето» Рада Безпеки ООН може ухвалити резолюцію про застосування сили проти Росії з метою відновлення територіальної цілісності України.

З таких міркувань виходить О.О. Мережко, який вважає, що угода глав держав СНД щодо

продовження місця у Раді Безпеки ООН за РФ не може вважатися міжнародним договором, а як по формі, так і по суті є лише політичною угодою, яка не повинна суперечити духу й букві Статуту ООН (ст. 103 Статуту ООН) і аж ніяк не може бути правовою підставою для того, щоб РФ посіла місце СРСР у Раді Безпеки ООН.

Цей учений пропонує вирішення цього питання шляхом відкликання своєї згоди щодо підтримки РФ як члена ООН замість СРСР, і ситуація має повернутися до *status quo*. Тобто питання, хто має посісти місце СРСР, має бути порушене знову, і це дасть шанс на проведення реформування такого механізму [8].

Така сама думка викладена у монографії О.В. Тарасова «Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії», де автор зазначає, що Росія повинна була сприйматися як новий член ООН, а не як правонаступниця СРСР, що отримала всі права та привілеї Союзу після його розпаду [9].

У 1991 р. РФ проголосила себе «державою-продовжувачем» СРСР, і на підставі цієї одноособової заяви посіла його місце в Раді Безпеки ООН. Однак де-юре і РФ, і Україна і всі інші колишні радянські республіки є державами- правонаступниками СРСР, питання щодо правонаступництва місця у Раді Безпеки ООН окремо не вирішувалося і ніякими угодами не закріплювалося.

Треба розуміти, що різниця між поняттями « правонаступництво » і « продовження » або, як ще його називають, континуїтетом у тому, що в першому випадку йдеться про перехід прав та обов'язків однієї держави до іншої через міжнародні відносини. У другому випадку йдеться про державу, яка змінила, наприклад, назву, межі території, політичний устрій, але при цьому не змінювала свою ідентичність. Наприклад, Україна існує як держава з тією самою ідентичністю ще з 1917 р., незважаючи на те, що змінювалася її назва (була УРСР, тепер Україна) конституція, політичний устрій і кордони.

Щодо ідентичності СРСР і Російська Федерація не може бути ніяких сумнівів у тому, що це різні суб'єкти міжнародного права. Саме тому юридично, логічно та ідеологічно Росія не є «продовжувачем» держави, яка перестала існувати як геополітична реальність. Тому, посівши місце СРСР в ООН, Росія грубо порушила Статут цієї організації, і, що показово, у Статуті ООН досі написано, що в Раді Безпеки ООН постійним членом є СРСР, а не РФ.

За Статутом ООН РФ треба було б звертатися до Генеральної асамблеї ООН, Ради Безпеки ООН, щоб заново проходити процедуру набуття членства. З аналогією: після розпаду Югославії Сербія пройшла заново шлях до членства у ООН, оскільки і її не ототожнювали із Союзною Федеративною Республікою Югославія.

Підтримує вказану вище позицію і постійний представник України у ООН Сергій Кислиця. Він вважає, що позиція України полягає в тому, що РФ уже не є членом Ради Безпеки ООН, оскільки знаходиться на місці колишнього Радянського Союзу, але для виклю-

чення країни-агресора з Ради Безпеки ООН має принципово змінитися позиція постійних членів Ради Безпеки з цього питання.

Також, на його думку, найбільші системні зміни в архітектурі регіональної чи глобальної безпеки можуть відбуватися саме після воєн, і тому саме після розгрому РФ у війні проти України та всього цивілізованого світу міжнародна спільнота мусить переглянути формулювання, які стосуються глобальної архітектури безпеки, в тому числі і щодо структури Ради Безпеки ООН [10].

Тобто постановка знову на розгляд питання про те, хто і в якому порядку повинен посісти місце СРСР, дасть шанс на проведення реформи РБ ООН, а саме позбавлення РФ як очевидного порушника основоположних принципів і норм міжнародного права, насамперед норм *jus cogens* Статуту ООН.

Розділяючи ті самі передумови виникнення у РФ статусу постійного члена у Раді Безпеки ООН, інші вчені [11] пропонують застосувати для вирішення такої проблеми Міжнародний Суд ООН, який може надати аргументовані висновки щодо цього питання. Варто зробити відповідний запит до цього органу, базуючись на положеннях ч. 1 ст. 96 Статуту ООН [12].

Предметом запиту може бути правомірність продовження Росією членства в ООН СРСР. Отже, настав час переглянути законність підстав її перебування у Раді Безпеки та наявності у неї права вето, використовуючи такий юридичний інструмент, як Міжнародний Суд ООН, та дипломатично-політичну підтримку більшості держав. Багато дій як Ради Безпеки ООН, так і держав-членів не завжди відповідали положенням Статуту ООН.

Порозуміння у питанні виключення РФ зі складу Ради Безпеки ООН знайшли навіть антагоністи у Сенаті США – республіканці та демократи. Депутати від різних партій об'єдналися для висловлення спільної позиції з цього приводу. Нещодавно про необхідність реформування Ради Безпеки ООН через дії РФ висловлювався Президент США під час виступу на Генеральній Асамблеї ООН [13].

З аналогічною думкою виступив і прем'єр-міністр Японії. Звертаючись до Генеральної Асамблеї ООН у вівторок 20 вересня 2022 р., Ф. Кішида заявив, що напад Росії, постійного члена ООН, на Україну поставив під загрозу авторитет Ради Безпеки ООН. Кішида назвав це «нападом на філософію та принципи Статуту ООН» [14].

Висновки. Питання реформування Ради Безпеки ООН як головного органу з підтримання міжнародного миру та безпеки постало особливо гостро з моменту систематичних порушень основоположних принципів міжнародного права з боку одного з постійних членів Ради Безпеки ООН – РФ. Найболючішим питанням, яке має бути вирішене, є питання безвідповідального використання права вето, яке призводить до колапсу всього механізму. Результатом стає недодержання основних цілей та завдань, заради яких взагалі створювалась ООН.

Таким чином, наявний неефективний та непропорційний механізм застосування права спричиняє проблеми функціонування



всього механізму забезпечення миру в межах системи органів ООН.

Можливими варіантами вирішення такої проблеми є: 1) порушення питання отримання РФ статусу постійного члена Ради Безпеки ООН; 2) виключення РФ з числа членів ООН через агресію щодо України; 3) зміна процедури та співвідношення голосів у разі прийняття рішень у Раді Безпеки ООН. Однак реалізація вказаних сценаріїв стане можливою, скоріше за все, після закінчення війни між РФ та Україною та лише у випадку поразки агресора.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жукорська Я.М. Окремі аспекти реформування Ради Безпеки ООН / Я.М. Жукорська. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 431–434
2. Правова модернізація Ради Безпеки ООН: проблеми теорії та практики : монографія / М.О. Баймуратов, Ю.О. Волошин, С.В. Годованик, М.М. Юрлов ; ред.: М.О. Баймуратов. Одеса : Фенікс, 2013. 156 с.
3. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16.09.2005 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 12.10.2022).
4. Система офіційної документації ООН. URL: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-meeting-records/page/2?ctype=Ukraine&cbtype=ukraine#038;cbtype=ukraine (дата звернення: 12.10.2022).
5. Charter of the United Nations URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter5.shtml> (дата звернення: 12.10.2022).
6. Charter of the United Nations. URL: <http://www.un.org/fr/documents/charter/pdf/charter.pdf> (дата звернення: 12.10.2022).
7. Charter of the United Nations. URL: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter5.shtml> (дата звернення: 12.10.2022).
8. Мережко А.А. Как Россия ООН обманула. URL: <http://ru.tsn.ua/analitika/kak-rossiya-oon-obmanula-412802.html> (дата звернення: 10.10.2022).
9. Тарасов О.В. Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії. Харків : Право, 2014. С. 260–282.
10. Ю. Соколова. Кислиця пояснив, як РФ могли б виключити з Радбезу ООН. 15 Жовтень 2022. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/polituka/20221015-kyslyczya-royasnyv-yak-uf-mogly-b-vyklyuchyty-z-radbezu-oon/> (дата звернення: 10.10.2022).
11. Іорданова О.Є Діяльність ради безпеки Організації Об'єднаних Націй: проблеми застосування права вето. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського серія: Юридичні науки*. Том 31 (70) Ч. 3 № 2 2020. С. 177–183.
12. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду : прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН від 16.09.2005 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 18.10.2022).
13. «Ядерну війну неможливо виграти, і її не можна починати» – Байден з трибуни ООН. Голос Америки, вересень 21, 2022. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/6757074.html> (дата звернення: 18.10.2022).
14. Лісунова К. Конгресмени США закликають Байдена ініціювати виключення РФ із Радбезу ООН. Голос Америки, вересень 23, 2022. URL: <https://ukrainian.voanews.com/a/oon-radbez-rada-bezpekyoon-pravo-veto-rosiya-vykluchyty-fitspatrik-quickley-congress/6760525.html> (дата звернення: 18.10.2022).

УДК 340.15

DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-3

ГЕНЕЗА ТА ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГІОНУ В НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ З 1957 ПО 1987 РОКИ

Колісник М.М., к. н. із держ. упр.,
доцент кафедри економічної кібернетики та управління економічною безпекою
Харківський національний університет радіоелектроніки
orcid.org/0000-0002-1075-9470

Мета. У статті досліджено виникнення, розвиток та типологію регіонів у нормативно-правових актах Європейських Співтовариств. Метою статті є вивчення феномену регіону в “*acquiscommunautaire*” під час формування Європейського єдиного ринку.

Методи, застосовані у статті, включають етимологічний, історичний та порівняльно-правовий. За результатами етимологічного аналізу визначено походження регіону як частини території однієї держави чи групи держав, що є однорідною за одним або сукупністю критеріїв і має специфічні інтереси, які її якісно відрізняють від інших територій. В юридичному сенсі регіон не є абстрактним явищем і означає конкретну територію зі спільнотою людей.

Результати історичного аналізу розкрили концептуальний підхід Європейських Співтовариств до регіонів, який, з одного боку, визначає території за їх економічною структурою (промислові, напів-промислові та переважно аграрні), а з іншого, враховує динамічні фактори економічних, соціальних та технічних змін (демографічні тренди, зайнятість та регіональне виробництво). Результати порівняльного аналізу полягають у визначенні правового підґрунтя поняття «регіон» як адміністративно-територіального утворення та його складових частин, які пов'язані зі спільними проблемами регіонального розвитку і можуть бути статистично виміряні та порівняні. У статті підкреслюється, що даний підхід до регіону обґрунтовується політичними та статистичними факторами. Відповідно, в європейському праві досліджуваного періоду виокремлено типологію регіонів за критерієм інтенсивності проблем соціально-економічного розвитку: найменш розвинуті регіони; занепадаючі промислові регіони, аграрні регіони; урбанізовані проблемні регіони; периферійні регіони; прикордонні території з особливими потребами.

Висновки статті підкреслили тенденцію до передачі повноважень у галузі регіонального розвитку Європейському Економічному Співтовариству, що вдосконалює механізми та інструменти управління (правові, фінансові та ін.). Іншим висновком є розкриття тренду поступової трансформації регіону з об'єкта в суб'єкт управління розвитку в ЄЕС.

Ключові слова: економічна територія, адміністративне утворення, регіональний розвиток, ідентичність, суб'єкт управління, право Європейських Співтовариств.

Kolisnyk M.M. GENESIS AND CHARACTERISTICS OF REGION IN THE NORMATIVE LEGAL ACTS OF EUROPEAN COMMUNITIES FROM 1957 TO 1987

Purpose. The article explores the genesis, development and characteristics of the region in the normative legal acts of the European Communities. The **objective** is to analyse the phenomenon of region in “*acquiscommunautaire*” at the forming of European single market. **Methods** of the research are etymological, historical and comparative. The results of etymological analysis discovered the region as a part of the territory of a state or a group of states that are homogeneous according to one or a set of criteria and have specific interests. In the legal sense, the region is not an abstract phenomenon because it means a specific territory with a community of people.

Results of historical method revealed the conceptual approach of the European Communities to the regions which distinguishes the territories according to their economic structure (industrial, semi-industrial and agricultural preponderance), and on the other hand, takes into account the dynamic factors of economic, social and technical changes (demographic trends, employment and regional production). The results of comparative analysis identified the legal basis and the characteristics of the region as phenomena linked to the common economic and social development problems which can be statistically measured and compared. The article outlines political and statistical factors that explain this approach to the region. Consequently, European Communities law applies the typology of regions based on the criterion of the intensity of social and economic problems: the less-developed (or backward) regions; declining industrial regions, agricultural regions; urban problem regions; peripheral regions; frontier areas with special needs.

Conclusions of the article highlighted a tendency towards the transfer of powers in regional development to the European Economic Community which improves its mechanisms and tools of governance (legal, financial, etc.). **Other conclusion** revealed a trend of the regions' transformation from object into an independent actor of the European governance.

Key words: economic territory, administrative entity, regional development, identity, actor of governance, European Communities law.



1. Вступ

Гармонійний розвиток держав-членів є одним із пріоритетних завдань Європейських Співтовариств, закріплених в установчих договорах цього наднаціонального об'єднання. У будь-яких історичних умовах максимальні характеристики розвитку виникають тоді, коли охоплюються всі аспекти життєдіяльності людей у регіонах із їх проблемами та інтересами. Основними суб'єктами, що формують ефективність відповідної політики Європейському Співтовариству, залишаються держави та наднаціональні інституції. А успішність реалізації політики залежить від регіонів, у межах яких здійснюються процеси суспільного відтворення. Виходячи із цього, і в історичному, і в теоретичному плані перед нами постає питання дослідження генези регіону в правовому доробку Європейських Співтовариств.

Проблематиці дослідження адміністративно-правової сутності «регіону» та аналізу відповідного поняття присвячені праці: М.О. Баймуратова, О.І. Добриніна, В.Л. Прокопенка, В.М. Панька, Т.В. Романової, В.К. Симоненка та ряду інших. Науковим обґрунтуванням змісту «регіональної політики» та «регіонального розвитку» займаються З.С. Варналій, В.М. Вакулєнко, В.Є. Воротін, Я.А. Жаліло, Ф. Канова, Ж. Манзела, К. Мендеста інші.

Водночас у працях українських науковців у галузі регіоналістики переважає підхід до регіонів як до адміністративно-територіальної одиниці та об'єкта управління, й недостатньо вивчено визначення та характеристики регіону у правовому доробку Європейських Співтовариств.

Метою статті є дослідження генези правового обґрунтування регіону в нормативно-правових актах Європейських Співтовариств на етапі формування єдиного ринку (1957–1987 рр.) за допомогою етимологічного, історичного та порівняльного методів аналізу.

2. Етимологічний аналіз поняття «регіон»

З усієї сукупності літератури виокремимо декілька довідкових джерел. Даний термін походить від латинського *Regio, ðnis (f)* (від *regere* – правити, керувати) у значенні області або району. Із плином часу в англійській мові поняття «region» отримало додатковий аспект як регіон або край. У французькій мові *région (f)* має близьку до англійської сутність: район, край, регіон. Поряд із тим у французькому тлумачному словнику (PETIT ROBERT, 2000) це поняття з'явилося в літературі в 1380 році від лат. *regio* – певний напрямок або те, що знаходиться в певному напрямку. Автори словника наголошують на таких понятійних аспектах «регіону»: по-перше, як територія, яка має фізичні, географічні та соціальні особливості, що відрізняють її від інших; по-друге, як територіальна одиниця в адміністративному значенні – територіальні громади у Франції включають у себе три рівні: регіон (*région*), департамент (*département*) та комуна (*commune*); по-третє – як територія навколо певної агломерації; по-четверте – як область або сфера у філософському значенні.

У довідковій літературі пропонується термін «регіональний» як похідний від лат. *regionalis* – «1) стосовний країни, пов'язаний із країною, що має за мету місцеві інтереси; 2) обласний, пообласний» (Словник іноземних слів, 1933). У цьому сенсі регіон пов'язують із частиною держави та її специфічними місцевими інтересами.

В іншому джерелі наведено етимологію терміну «регіон» у значенні: «1. Область, район; частина країни, що відрізняється від інших будь-якими властивостями (економіко-географічними умовами, національним складом населення тощо). 2. Сільсько-господарський регіон» (Толковий словарь иностранных слов). У цьому випадку акцент зроблено на відмінностях території та її галузевій спрямованості.

Схожим чином трактує регіон українська юридична довідкова література (Голубовська та ін., 2012: 395), виділяючи декілька підходів:

- по-перше, як певна територія країни (район, область та ін.), яка характеризується географічними, економічними, природними та демографічними особливостями, що склалися та усталені історично;
- по-друге, посилаючись на французький досвід, як «адміністративно-територіальна одиниця, що об'єднує декілька департаментів»;
- по-третє, як група країн, які мають спільні кордони та формують економічно та географічно обособлений регіон, при цьому має певні спільні ознаки, що відрізняють його від інших (Близькосхідний, Європейський тощо).

Етимологічний аналіз довідкових джерел розкриває найширші характеристики поняття «регіон» як певної території однієї держави чи групи держав, що є однорідною за одним або сукупністю критеріїв (економічних, демографічних, природних, соціальних, культурних, мовних чи інших) і має специфічні притаманні їй інтереси, які її якісно відрізняють від інших територій. Як наслідок, це поняття не є абстрактним в юридичному сенсі, оскільки означає наявність цілком конкретної території, на якій діють спільноти людей, що актуально для цілей даної статті.

3. Історичний аналіз генези регіону у правовому доробку Європейських Співтовариств

Далі здійснимо аналіз генези поняття «регіон» та його складових частин у правовому доробку Європейських Співтовариств з 1957 по 1987 роки за допомогою історичного та порівняльного методів. Батьки-засновники Європейського Економічного Співтовариства (далі – ЄЕС) політично визнали значення регіонів у соціально-економічному розвитку спільноти у Преамбулі до Римського договору 1957 року, «підключає про зміцнення єдності своїх економік та забезпечення їхнього гармонійного розвитку, зменшуючи наявні відмінності між різними регіонами та долаючи відсталість регіонів, що перебувають у найменш сприятливих умовах» (Договір про заснування ЄЕС, 1957). У ст. 2 зазначеного договору уточнюється завдання ЄЕС «поширювати в межах усієї Спільноти гармо-

нійний розвиток економічної діяльності» (Договір про заснування ЄЕС, 1957). Установчий договір не містить чіткого тлумачення поняття «регіон», а підкреслює необхідність зменшення дисбалансів регіонального розвитку, які виникають і змінюються внаслідок Європейської інтеграції.

Автори доповіді Європейської Комісії (G. Manzella, C. Mendez, 2009: 5) аргументують три причини мінімалістичного підходу до регіональної тематики у правовій практиці ЄЕС з 1957 до початку 1960-х рр. По-перше, розуміючи політичну чутливість питань регіонального розвитку, керівництво Співтовариств залишило урядам держав-членів самостійно координувати регіональну політику, а Комісія ЄЕС зосередилась на непрямих засобах впливу, як це передбачено Римським договором. При цьому підходи до регіонів і критерії державного втручання були цілковитою прерогативою національних урядів. Другою причиною вважають ортодоксальні економічні погляди керівництва ЄЕС, яке не підтримувало створення регіональної політики та вважало європейську інтеграцію ефективним засобом зменшення регіональних диспропорцій через вільну міжрегіональну торгівлю. По-третє, надання Європейському Інвестиційному банку функцій із фінансування проєктів у найменш розвинутих регіонах повинно бути достатнім для усунення відсталості у розвитку.

З іншої точки зору, науковці (M. Boldrin, F. Canova, 2001: 218) пояснюють відсутність Європейської політики регіонального розвитку потужною економічною конвергенцією внаслідок створення Співтовариств до 1980-х років. Автори підкреслюють панівну доктрину того часу, що поглиблення європейської інтеграції та лібералізація мали забезпечити ефективний перерозподіл ресурсів та підвищення доходів для всіх держав-членів (та їх регіонів). Такі погляди пояснюють дії Комісії ЄЕС, яка не бачила підстав для прямого втручання в локальні справи, оскільки європейська інтеграція а priori покликана вирішувати проблеми регіонального розвитку.

Правова неузгодженість регіонального розвитку в Римському договорі та фактична відсутність детальних нормативно-правових актів досить швидко стали очевидними і спонукали до дій Комісію як єдиного суб'єкта законодавчої ініціативи в ЄЕС. У 1960–1969 роках на рівні Комісії підготовлено ряд документів з актуальності координації європейської регіональної політики на рівні Європейських Співтовариств, в яких зроблено підготовчі кроки до юридичного визначення поняття «регіон» та складових частин його характеристики. Заслугує на увагу Парламентська доповідь із проблем регіональної політики та шляхів її вирішення від (Rapport de l'Assemblée parlementaire № 24, 1960: 5–7), де регіон розглядається, по-перше, як середовище, в якому поєднуються відносини та механізми економічної діяльності (автори виокремили ринок праці, фінансові відносини, попит та пропозиції); по-друге – як середовище колективного співіснування (сукупність інститутів та служб, які

організують економічне та соціальне життя людей) і, по-третє, під регіоном розуміється останній перед державним територіальний рівень.

Пізніше, в Доповідях групи експертів Комісії ЄЕС (Rapports de groupes d'experts, 1964) йшлося про різноманітність форм регіонів в державах-членах і пропонувалися такі критерії поняття «регіон»: економічна діяльність, що поєднує територіальні одиниці, соціальна спільнота із притаманними їй рисами та функціональні утворення (соціально-економічний регіон та агломерація). Поряд із тим було зроблено наголос на неможливості гармонізації регіонального поділу в державах-членах ЄЕС через незавершеність формування регіональної ланки в державах-членах, різні національні класифікації регіонів і тому, що «в багатьох випадках ментально та економічно однорідні регіони розділені національними кордонами» (Rapports de groupes d'experts, 1964).

У першому меморандумі «Комунікація щодо регіональної політики для співтовариства» Комісії ЄЕС (First memorandum by the Common Market Commission, 1965) наведено аргументи на користь європейської регіональної політики, яка має здійснюватися шляхом координації національних ініціатив на основі програм регіонального розвитку, спільної методології та партисипативного підходу (активізації участі субнаціональних та соціальних партнерів). Тож саме в цей період Комісія ЄЕС почала вибудовувати прямі контакти з місцевими та регіональними громадами, роблячи перші кроки до суб'єкт-суб'єктних відносин з ними.

Інтерес до регіональних питань зріс наприкінці 1960 – початку 1970-х років, унаслідок чого у 1968 було створено Генеральний директорат регіональної політики у процесі адміністративної реорганізації Комісії ЄЕС. Це був чіткий сигнал визнання спільності регіональних проблем держав-членів і координації їх вирішення на спільнотовому рівні.

У другому меморандумі «Регіональна політика для співтовариства» Комісія детермінувала базову мету регіональної політики в «гармонізації регіональних структур у Співтоваристві шляхом мінімізації ефектів відкриття внутрішніх кордонів, створення умов для імплементації спільних політик та максимізації зовнішньої економії в кожному регіоні» (Communication (69) 950, 1969). Комісія усвідомила складність будь-якої класифікації регіонів через багатомірність їхніх характеристик (особливості та структура населення, географічна ситуація, рівень доходів на душу населення, економічна активність, освіченість, динамічні характеристики тощо), які є різними для територій і ускладнюють управління ними.

Натомість у цьому документі (Communication (69) 950, 1969: 14) артикульовано підхід до визначення та типології регіонів, базуючись на спільних економічних та соціальних проблемах регіонального розвитку, з якими Комісія безпосередньо має справу, може статистично виміряти та порівняти. З одного боку, запропонований підхід типологізує



регіони за їх економічною структурою (промислові, напівпромислові та переважно аграрні), а з іншого, враховує динамічні фактори економічних, соціальних та технічних змін (демографічні тренди, зайнятість та регіональне виробництво).

4. Порівняльно-правовий аналіз генези регіону в регіональній політиці ЄЕС

Наступним кроком було створення Європейського фонду регіонального розвитку та Комітету Регіональної політики (консультативний орган) ЄЕС згідно з Постановою Ради ЄЕС (Council Regulation (EEC) No 724/75, 1975), яка мала на меті зменшити регіональні диспропорції в регіонах із домінуючим аграрним сектором, промисловою трансформацією або структурним безробіттям. Цей акт деталізував типологію регіонів за критерієм складності проблем, зокрема: найменш розвинуті регіони; занепадаючі промислові регіони; аграрні регіони; урбанізовані проблемні регіони; периферійні регіони; прикордонні території з особливими потребами.

Поряд із тим слід погодитись із думкою експертів (G. Manzella, C. Mendez, 2009:10), що згадана Постанова вирішувала проблемні питання лише частково: по-перше, закріплено систему національних «квот» із фінансування, яка далеко не завжди відповідала спільним фактичним потребам регіонального розвитку ЄЕС; по-друге, процес та критерії відбору регіонів залишалися відповідальністю національних урядів, а регіональна влада не мала повноважень для впливу на вибір уряду; по-третє, Комісія виконувала роль простого механізму фінансових трансферів на користь держав-членів, а інструмент рамкової програми регіонального розвитку ЄЕС мав обмежений ефект та формальний характер. Регіони залишалися об'єктами управлінського впливу національних урядів.

Досить швидко недосконалість правового інструменту регіональної політики ЄЕС викликала необхідність пошуку нових можливостей для допомоги все більшій кількості проблемних регіонів за обмеженості впливу Комісії ЄЕС. Ця ситуація загрожувала процесу формування Спільного ринку ЄЕС, і до чинної системи поетапно були внесені зміни. Постанова Ради ЄЕС (Council Regulation (EEC) No 724/75, 1979) реформувала діяльність Європейського фонду регіонального розвитку (далі – ЄФРР) шляхом збільшення на 50% бюджету ЄФРР та впровадження «безквотної секції». На відміну від «квот», нова система дозволяла Комісії ЄЕС у межах 5% бюджету надавати підтримку іншим регіонам незалежно від національних урядів, переходила до імплементації у формі багаторічних програм, посилювала можливості інвестування малих підприємств у регіонах та розширювала географічну територію за критеріями Комісії ЄЕС. Іншою важливою новацією було Рішення Ради ЄЕС про офіційне визнання регіональної політики складовою частиною економічної політики ЄЕС та держав-членів. Регіональна політика будувалася на двох принципах: по-перше, регіональне оцінювання впливу на територію для вдосконалення регіональної політики в майбутньому

і, по-друге, координації національних регіональних політик Комісією ЄЕС (за допомогою інструментів рамкових програм розвитку та регіональної державної допомоги). Таким чином посилювалася стратегічна роль Комісії ЄЕС та зростала суб'єктність представників регіонів, які вже мали законні підстави вести діалог безпосередньо з Комісією з мінімальним втручанням національних урядів.

Іншим важливим етапом було затвердження Постанови Ради ЄЕС (Council Regulation (EEC) No 1787/84, 1984), яка закріпила тренд до передачі повноважень із регіональної політики на рівень ЄЕС. Інноваціями правового акта на той період були: збільшення бюджету ЄФРР, включення нефінансових інструментів до засобів регіональної політики ЄЕС, заміна системи «квот» на систему фінансування на основі індикативних показників із ранжуванням верхнього та нижнього лімітів ресурсів для кожної держави на три роки. Також впроваджувалося збільшення програмного фінансування з 5% до 20%, розширення переліку підтримки програм (програми з ініціативи ЄЕС, національні програми спільного інтересу, заходи з розвитку внутрішнього потенціалу регіонів, інвестиційні проекти, дослідження, пов'язані з регіональною політикою) та участь в інтегрованих операціях (як Середземноморська програма).

5. Висновки

Проведене дослідження поняття «регіон» у нормативно-правових актах ЄЕС з 1957 по 1987 роки дозволяє зробити такі узагальнення:

- регіон у нормативно-правових актах ЄЕС уявляє адміністративне утворення субнаціонального рівня, що характеризується якісно визначеною територією, управлінською структурою (виборними органами) та населенням із характерними рисами, які складають його специфічну ідентичність;
- підхід до регіону як до адміністративного утворення обґрунтовується політичними (регіональна політика здійснюється національними та регіональними органами на рівні адміністративних одиниць), статистичними (регіональна статистика в ЄЕС збирається на рівні адміністративних регіонів) та інституційними факторами (пов'язує обидва попередні);
- типологія регіонів на рівні ЄЕС здійснюється за критерієм інтенсивності спільних соціально-економічних проблем для цілей регіональної політики, найбільше коштів отримують території з найвищою інтенсивністю і т.д.;
- розвиток критеріїв та системи перерозподілу коштів для регіонального розвитку на основі об'єктивних індикативних показників, які не залежать від кон'юнктурних факторів, а вимірюють регіональні диспропорції;
- тенденція до передачі повноважень Європейському Економічному Співтовариству в галузі регіонального розвитку (з 1972-х років) в якості більш ефективного партнера держав-членів та регіонів, що має дієві механізми та інструменти впливу (правові, фінансові, управлінські та ін.);

– відсутність правового забезпечення координації Європейського фонду регіонального розвитку з Європейським Соціальним фондом та Європейським фондом аграрних фінансових гарантій, діяльність яких спрямована на вирішення схожих проблем регіонального розвитку;

– створення передумов для прямих відносин між Комісією ЄЕС та представниками регіонів для більш повного розуміння місцевих потреб, більш об'єктивного задоволення цих потреб, урахування позиції регіонів у розробленні та імплементації європейського законодавства.

У науковій літературі термін «регіон» розглядається у відповідності до мети та завдань конкретного дослідження, у правових розвідках регіон пов'язують із певною державою та її адміністративною частиною (територією) переважно в якості об'єкта управління. Проте в нормативно-правових актах Європейського Економічного Співтовариства наголошується на ідентичності (яку регіони мають) та суб'єктності, якої вони поступово набувають у досліджуваній період часу у процесі розвитку спільної регіональної політики. Такий підхід більше відповідає сутності відносин партнерства, а не підпорядкування між Європейським Економічним Співтовариством, державами-членами ЄЕС та регіонами. У подальшому буде більш ґрунтовно висвітлено набуття суб'єктності регіонами ЄЕС у рамках концепції багаторівневого врядування, що надзвичайно актуально в умовах децентралізації в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Багатомовний юридичний словник-довідник. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. 543 с.

2. Договір про заснування Європейської Спільноти 082/2006 / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017?find=1&text=%F0%E5%E3%B3%E%ED#w143 (дата звернення: 01.06.2022).

3. Регион. *Толковый словарь иностранных слов*. URL: <http://www.onlinedics.ru/slovar/inyaz/r/region.html> (дата звернення: 04.06.2019).

4. Словарь иностранных слов 1933 года. URL: <http://www.megaslov.ru/html/r/regional5n3y.html> (дата звернення: 01.07.2022).

5. A Regional Policy for the Community (Second Memorandum on Regional Policy in the Community) : Communication of the Commission COM (69) 950 of 15th of October 1969 / Commission of the European Communities, Brussels. 1969. URL: <http://aei.pitt.edu/35572/1/A1608.pdf> (дата звернення: 01.06.2022).

6. Boldrin M. Inequality and Convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies / M. Boldrin, F. Canova. URL: https://www.researchgate.net/publication/299067370_Inequality_and_convergence_in_Europe's_regions_reconsidering_European_regional_policies (дата звернення: 02.06.2022).

7. Establishing a European Regional Development Fund : Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975. *Official Journal L 073*, 21/03/1975 P. 0001-0007. 1975. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31975R0724> (дата звернення: 03.06.2022).

8. Establishing a European Regional Development Fund : Council Regulation (EEC) No 724/75 of 18 March 1975 (OJ No L 73, 21. 3. 1975, p. 1). *Official Journal of the European Communities*, No C 36/12. 1979. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1979_036_R_0012_01&qid=1562766453048&from=EN (дата звернення: 02.06.2022).

9. First memorandum by the Common Market Commission to the Council of Ministers on regional policy in the European Economic Community SEC (65) 1170 final, 1 May 1965 // EU Commission – SEC Document. – 1st of May 1965. URL: <http://aei.pitt.edu/5200/1/5200.pdf> (дата звернення: 03.06.2022).

10. *Lenouveau PETIT ROBERT : dictionnaire alphabétique-méthodique de la langue française*. Paris, 2000. 2841 p.

11. Manzella G. The turning points of EU Cohesion policy. *Report Working Paper of European Commission*. 2009. С. 1-28. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf (дата звернення: 03.06.2022).

12. On the European Regional Development Fund : Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984. *Official Journal L 169*, 28/06/1984 P. 0001. 1984. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1562844262580&uri=CELEX:31984R1787> (дата звернення: 03.06.2022).

13. Rapport sur les problèmes de la politique régionale et les voies et les moyens à mettre en oeuvre pour la réalisation d'un tel le politique dans la Communauté des Six / Documents des séances de l'Assemblée parlementaire européenne 1960-1961. 1960. URL: <http://aei.pitt.edu/88636/1/1960-61.60.24.pdf> (дата звернення: 03.06.2022).

14. Rapports de groupes d'experts sur la politique régionale dans la CEE. *Commission de Communauté Economique Européenne, Bruxelles*. 1964. URL: <http://aei.pitt.edu/33584/7/A201.pdf> (дата звернення: 03.06.2022).



УДК 342.9+349.6+553.3/9
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-4

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ (НА ПІДСТАВІ АВТОРСЬКОГО СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ)

Легеца Ю.О., д. ю. н., доцент,
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»
legezajul@gmail.com
orcid.org/0000-0002-4896-3178?lang=en

Мета – визначення напрямів удосконалення реалізації контрольно-наглядових адміністративних процедур у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Методи: аналіз, синтез, порівняльно-правовий, соціологічний.

Результати. Встановлено, що одним із ефективних адміністративно-правових засобів публічного управління має стати встановлення лімітів використання природних ресурсів; у випадку їх перевищення до суб'єктів господарювання застосовуються адміністративно-господарські санкції, зокрема такі, як зупинення діяльності підприємства. Наголошено, що лімітування використання природних ресурсів здійснюється з метою формування спеціальних природоохоронних фондів, а також із метою стимулювання впровадження суб'єктами господарювання новітніх технологій, що сприяють зменшенню забруднення природних ресурсів (атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів). На підставі здійсненого дослідження обґрунтовано доцільність оптимізації в Україні застосування механізму лімітування у сфері використання природних ресурсів, що супроводжується низкою управлінських проблем, вирішення яких є безумовною гарантією підвищення ефективності забезпечення прав людини на безпечне довкілля. Пошук шляхів оптимізації публічного управління здійснено за допомогою розроблення та проведення авторського соціологічного опитування. Із метою визначення громадської думки стосовно ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів, а також розроблення оптимальних шляхів оптимізації цієї діяльності ми провели соціологічне опитування (розмір вибірки становить 321 особу). В опитуванні взяли участь громадяни Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей України, тобто регіонів, на території яких склалася загрозлива екологічна ситуація і де розташовані найбільш екологонебезпечні підприємства. Предмет дослідження визначено як з'ясування ставлення населення до проблеми ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів та пошук шляхів її оптимізації.

Висновки. Результати здійсненого соціологічного опитування підтвердили гіпотезу про те, що більшість респондентів визначають низьку ефективність участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у природоресурсній сфері; фактично її ефективність, на думку населення, є мінімальною. Зазначене є підтвердженням усталеної існуючої практики нехтування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування думкою населення у прийнятті нормативно-правових актів і фактичного нівелювання значення думки громадськості у прийнятті актів публічного управління індивідуальної дії. Обґрунтовано, що одним зі шляхів підвищення ефективності застосування такого адміністративно-правового засобу публічного управління, як лімітування забруднення природних ресурсів, є встановлення неможливості продовження дозволу за забруднення у випадку невжиття заходів із впровадження новітніх технологій, спрямованих на зменшення негативного впливу на довкілля. Окрім того, доцільним є впровадження заходів додаткового фінансування діяльності суб'єктів господарювання у випадку впровадження ними новітніх очисних споруд, що зменшують негативний вплив на природні ресурси.

Ключові слова: лімітування, контроль, нагляд, навколишнє природне середовище, соціологічне опитування, громадськість.

Leheza Yu.O. OPTIMIZATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN THE FIELD OF THE USE AND PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Purpose is to determine directions for improving the implementation of control and supervisory administrative procedures in the field of use and protection of natural resources.

Methods – analysis, synthesis, comparative law, sociological.

Results. It is established that setting effective limits on the use of natural resources should be one of the effective administrative and legal means of public administration; in case of their excess to economic entities, administrative and economic sanctions are applied, in particular, such as termination of activity of the enterprise. It is emphasized that the limitation of the use of natural resources is carried out with the aim of forming special environmental funds, as well as in order to stimulate the introduction of new technologies by economic entities that contribute to the reduction of pollution of natural resources (atmospheric air, water resources, soils). Based on the conducted research, the feasibility of optimization in Ukraine of the use of the limitation mechanism in the field of natural resources is substantiated, accompanied by a number of administrative problems, the

solution of which is an absolute guarantee of improving the efficiency of human rights protection for a safe environment. Searching for ways to optimize public administration was done by developing and conducting a poll. In order to determine public opinion on the effectiveness of public management in the use of natural resources, as well as to develop optimal ways of optimizing this activity, we conducted a sociological survey (sample size is 321 persons). The poll was attended by citizens of Dnipropetrovsk, Zaporizhia and Kharkiv regions of Ukraine, that is, regions where a threatening ecological situation has developed and where the most environmentally-friendly enterprises are located. The subject of the study is defined as finding out the attitude of the population to the problem of efficiency of public management in the sphere of the use of natural resources and finding ways of its optimization.

Conclusions. The results of the sociological survey confirmed the hypothesis that the majority of respondents determine the low efficiency of public participation in management decisions in the field of natural resources; in fact, its effectiveness, according to the population, is minimal. This is a confirmation of the existing practice of neglect on the part of public authorities and local self-government by the opinion of the population in adopting normative legal acts and actual leveling of the public opinion in the adoption of acts of public management of individual action. It is substantiated that one of the ways to increase the efficiency of the use of such administrative and legal means of public administration, as limiting pollution of natural resources, is to establish impossibility of prolonging the permit for pollution in case of non-implementation of measures for introduction of the latest technologies aimed at reducing the negative impact on the environment. In addition, it is advisable to introduce additional financing measures for economic entities in the case of the introduction of new treatment plants that reduce the negative impact on natural resources.

Key words: limitation, control, supervision, environment, sociological survey, public.

1. Вступ

Надзвичайна розгалуженість органів публічного управління у сфері використання природних ресурсів неминує спричинює неефективність механізму інформування громадськості про стан навколишнього природного середовища, що фактично усуває одного із суб'єктів від процесу прийняття управлінських рішень.

Крім того, така розгалуженість системи органів державної виконавчої влади з питань використання природних ресурсів має своїм наслідком необґрунтоване перевантаження звітної документацією, що покладається на суб'єктів господарювання.

При цьому від завчасного подання звітності останніми фактично залежить реалізація низки функцій публічного управління, виконання яких є пріоритетним. Зокрема, йдеться про реалізацію адміністративних процедур, пов'язаних із забезпеченням доступу до публічної інформації громадян і суб'єктів господарювання, які в новітній парадигмі публічного управління фактично перетворюються з об'єктів управління на повноцінні суб'єкти механізму публічного управління. Це вимагає внесення відповідних змін до чинного законодавства з обов'язковим визначенням компетенції таких суб'єктів.

Стан наукового розроблення проблеми характеризується тим, що незважаючи на наявність численних фундаментальних досліджень формування і розвитку законодавства з питань використання природних ресурсів, зокрема В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, Р.С. Кіріна, В.В. Костицького, В.А. Зуєва, П.М. Рабіновича, Ю.С. Шемшученка та ін., які стосуються еколого-правових проблем, питання правового регулювання використання природних ресурсів залишаються розробленими недостатньо.

Метою статті є визначення шляхів оптимізації здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів на підставі застосування емпіричних методів дослідження.

2. Результати соціологічного опитування з питань оптимізації системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів

З метою визначення громадської думки стосовно ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів, а також розроблення оптимальних шляхів оптимізації цієї діяльності ми провели соціологічне опитування (розмір вибірки становить 321 особу). В опитуванні взяли участь громадяни Дніпропетровської, Запорізької та Харківської областей України, тобто регіонів, на території яких склалася загрозлива екологічна ситуація і де розташовані найбільш екологічнобезпечні підприємства. Предмет дослідження визначено як з'ясування ставлення населення до проблеми ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів та пошук шляхів її оптимізації. Метою дослідження є характеристика окремих аспектів проблеми ефективності публічного управління у сфері використання природних ресурсів та шляхів оптимізації.

У дослідженні взяли участь 40,1% чоловіків (129 осіб) та 59,8% жінок (192 особи); віком від 18 до 25 років – 12,5% (40 осіб), від 26 до 40 років – 36,7% (118), від 41 до 50 років – 30,5% (98), старше 51 років – 12,1% (39), серед них осіб із середньою освітою – 4,4% (14 осіб); із середньо-спеціальною освітою – 28,9% (93 особи); з вищою освітою – 66,7% (214 осіб).

Найбільший відсоток серед опитаних складають державні службовці (29,0%, або 93 особи), 19,9% опитаних є найнятими працівниками; 13,4% (43 особи) – це підприємці. Під час опитування було враховано думки представників таких соціальних груп, як студенти (9,7%, або 31 особа); пенсіонери (5,6%), працівники судових та правоохоронних органів (13,6%), а також інших категорій населення (безробітні, тимчасово непрацюючі, ті, хто перебуває в декретній відпустці) – понад 8% від загальної кількості респондентів.



У ході проведеного опитування було встановлено, що переважна більшість респондентів (57,3%, або 184 особи) визначають ефективність здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів як низьку.

До проблем здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів респондентами віднесено:

1) низький рівень екологічної культури та свідомості населення – 74,5% респондентів, або 239 особи;

2) відсутність ефективної системи контролю за використанням природних ресурсів, що зумовлено розгалуженістю системи органів публічного управління – 61,1% (196);

3) відсутність системи екологічного контролю та нагляду за об'єктами підвищеної екологічної небезпеки на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей України – 56,4% (181);

4) відсутність налагодженої системи моніторингу стану природних ресурсів – 53,9% (173);

5) дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у частині здійснення дозвільно-ліцензійного провадження з використання природних ресурсів – 49,5% (159);

6) недостатня ефективність інформаційно-просвітницької діяльності, що здійснюється органами публічного управління – 41,1% (132).

Відповідь на запитання щодо доцільності активізації реформаційних процесів у системі публічного управління у сфері використання природних ресурсів корелює із запитанням щодо визначення рівня його ефективності; у цілому більшість респондентів (понад 70%) визначили як необхідне впровадження реформ у системі управління.

З точки зору опитаних, найбільш актуальними адміністративно-правовими формами у сфері використання природних ресурсів є: надання доступу до публічної інформації з питань природокористування – 28,3% (91) та сприяння впровадженню та активації громадських проектів у сфері охорони довкілля – 25,9% (83). Менш актуальними формами виступають надання публічних послуг у сфері екології та природних ресурсів – 47,4% (152) та також сприяння впровадженню та активації громадських проектів у сфері охорони довкілля – 43,4% (139).

Неактуальними, на думку респондентів, є такі форми, як громадське обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері використання природних ресурсів – 36,8% (118) та подання електронних петицій із питань забезпечення законності використання природних ресурсів – 31,8% (102).

Такі результати опитування свідчать про те, що більшість респондентів визначають низьку ефективність участі громадськості у прийнятті управлінських рішень у природоресурсній сфері; фактично її ефективність, на думку населення, є мінімальною. Це в тому числі свідчить про усталену існуючу практику нехтування з боку органів державної влади та місцевого самоврядування думкою насе-

лення у прийнятті нормативно-правових актів і фактичного нівелювання значення думки громадськості у прийнятті актів публічного управління індивідуальної дії.

На запитання, якою має бути реалізація функції державного контролю у сфері використання природних ресурсів, приблизно третина громадян – 30,2% (97) – відповіли, що вона повинна здійснюватися окремим спеціалізованим органом у межах наданої йому компетенції (наприклад, Державним агентством водних ресурсів України, Державним агентством лісових ресурсів України тощо); друге місце посідає точка зору, згідно з якою вказана функція має бути реалізована Єдиним спеціалізованим органом з контролю у сфері використання природних ресурсів (наприклад, Державною екологічною інспекцією) – 19,9% (64); на третьому місці – показник щодо реалізації функцій державного контролю, яка не є необхідною і веде до надмірної бюрократизації процесу їх використання та отримання дозволів, – 16,8% (54) опитаних підтримують такий аспект; 13,4% (43) вважають, що держконтролем відповідної сфери має займатися виключно Міністерство екології та природних ресурсів України і його територіальні управління; 9,0% (29) виступають за першочергову роль прокуратури або іншого правоохоронного органу; 10,6% (34) із різних причин не надали відповіді на запитання.

Такий результат опитування свідчить про недовільність зосередження функцій здійснення контрольно-наглядового провадження в особі єдиного спеціалізованого органу, яким наразі є Державна екологічна інспекція.

У наукових розробленнях українських вчених неодноразово пропонується створення додаткових органів публічного управління, до повноважень яких має бути віднесено здійснення контрольно-наглядових проваджень.

Наприклад, В. П. Романов для підвищення контролю за обігом дорогоцінного каміння та дорогоцінних металів в Україні, в тому числі за їх видобуванням, вважає доцільним створення додаткового суб'єкта державного контролю та нагляду – Державної інспекції пробірного контролю України (Романов, 2017: 12) та ін.

Зі свого боку, вважаємо розширення кола суб'єктів контрольно-наглядового провадження недостатньо обґрунтованим, однак ураховуючи недовіру громадськості до вже існуючих інституцій зі здійснення контролю за використанням природних ресурсів, актуальним вбачається створення нового органу публічного управління, формування якого буде здійснюватися за принципом участі в ньому не лише представників правлячої коаліції, яка в Україні формує органи центральної державної виконавчої влади і часто – органи місцевого самоврядування, а мають включати в себе певну квоту представників громадських об'єднань, зокрема екологічного спрямування, представників наукової спільноти, міжнародних громадських інституцій.

Подібні органи публічного управління у сфері використання природних ресурсів існують у більшості зарубіжних країн, приміром, у країнах Європейського Союзу.

Про необхідність переосмислення адміністративно-правового статусу суб'єктів господарювання як суб'єктів публічного управління висловилося близько 45% респондентів.

Перспективний розгляд діяльності майбутнього Єдиного Всеукраїнського центру надання публічних послуг у сфері використання природних ресурсів щодо надання забезпечення прозорості прийняття управлінських рішень дозволяє систематизувати думки опитаних таким чином: 58,9% (189) зазначають, що створений центр сприятиме подоланню корупції у сфері надання публічних послуг; 30,5% (98) не згодні із цією думкою; 10,6% (34) громадян не дали відповіді на запитання.

Заходи, які сприятимуть підвищенню ефективності механізму адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів, із точки зору опитаних, мають бути такими: встановлення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень для юридичних осіб – суб'єктів господарювання, діяльність яких заподіює негативний вплив на довкілля; впровадження усунення існуючих в законодавстві «вилок» у визначенні адміністративних штрафів за вчинення екологічних правопорушень; чітке законодавче розмежування адміністративних та кримінальних правопорушень – це (за ступенем убуння) трійка головних заходів із кількісними показниками від 50,8% до 29,9%.

Думку про створення «ринку дозволів» на спеціальне використання природних ресурсів в Україні громадяни підтримують майже одноставно – 66,7% виступають за таку ідею.

Ефективність реалізації форм участі громадянської у здійсненні публічного управління у сфері використання природних ресурсів шляхом впровадження спеціальної громадської експертизи результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування також вважається необхідною – 60,1% опитаних підтримують цю ідею.

До питання, як уникнути корупційних ризиків у сфері використання природних ресурсів, можна додати ще й доцільність упровадження електронних реєстрів дозволів на використання природних ресурсів. Як захід подолання корупції це підтримують більше 40% респондентів, хоча водночас третина опитаних не вірить в успіх електронних реєстрів.

У ході проведеного соціологічного опитування було встановлено, що 44,9% опитаних вважають за необхідне здійснити перегляд розмірів ставок оподаткування діяльності, пов'язаної із забрудненням навколишнього природного середовища.

Впровадження принципу ландшафтного управління вважають доцільним 61,4% респондентів.

Тих, хто не підтримує цю ідею, виявилось 32,8%. Було виявлено і той факт, що управління у сфері використання ресурсів з урахуванням принципу ландшафтного управління має відбуватися за географічним принципом – 45,8% громадян вважають такий розподіл кращим, ніж адміністративно-територіальний підхід, хоча 29,9%, навпаки, підтримують

не новаторський метод, а застарілу тенденцію розподілу.

Щодо принципів, які має містити система реалізації ландшафтного підходу, то серед головних домінують збалансоване природокористування, впровадження адекватних інституційних перетворень та відповідних заходів адміністративної реформи – 64,8%, прозорість дозвільно-ліцензійних проваджень системи суб'єктів публічного управління – 41,7%, вирішення регіональних природоресурсних потреб – 36,1%.

Також доцільність громадяни вбачають і у впровадженні електронного урядування – 50,8% опитаних згодні з необхідністю ініціювання такої системи.

Відповідно, респонденти виділили і шляхи впровадження електронного урядування: це насамперед активізація впровадження загальнонаціональної електронної інформаційної системи у сфері використання природних ресурсів; необхідність активізації децентралізаційних процесів, що є можливим шляхом усунення дублювання повноважень місцевих рад і центральних органів державної виконавчої влади; запровадження Єдиного реєстру адміністративних деліктів із метою створення прозорого механізму притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів природоресурсних відносин – від 82,2% до 64,8%.

Серед виділених респондентами корупційних ризиків, що впливають на ефективність проведення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів, зазначена велика різниця між встановленими законом розмірами штрафу, що надає можливість адміністративним органам непропорційно застосовувати найменше чи найбільше стягнення, незважаючи на фактичне існування або відсутність пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин. Про значну корупційність таких положень також зазначали у своїх дослідженнях і російські дослідники (Головщинский, 2004).

Дійсно, опитування виявило, що майже третина респондентів зазначає усунення існуючих в законодавстві «вилок» у визначенні адміністративних штрафів за вчинення екологічних правопорушень як спосіб зменшити корупцію в державних органах контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Для зменшення корупційних ризиків під час проведення перевірок контрольно-наглядовими органами публічного управління більшість респондентів визнає необхідність участі суду як «незалежного арбітра»: на думку майже 37% респондентів, питання припинення діяльності господарюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів, повинно вирішуватись лише адміністративним судом на підставі позовів контролюючих органів, а майже 35% наполягають на можливості оскарження цього рішення у суді.

При цьому рішення про проведення таких перевірок, на думку 50% респондентів, повинно прийматись на підставі рішень



адміністративних судів про надання права безперешкодного доступу до документів та предметів власності підприємств.

Взагалі результати проведеного опитування продемонстрували поширення у громадській думці розуміння як необхідності подальшого вдосконалення діяльності в частині адміністративно-правових засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів, так і підвищення участі громадськості в еколого-управлінській діяльності. У цьому аспекті потребує дослідницької уваги питання запровадження громадської екологічної оцінки негативних впливів господарської діяльності на стан навколишнього природного середовища та природних ресурсів.

3. Напрями оптимізації публічного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів

Об'єктивна оцінка негативних впливів, що відбуваються в довкіллі внаслідок посилення антропогенного навантаження, є гарантією своєчасного попередження загроз національній безпеці у сфері використання природних ресурсів та своєчасного реагування на них (ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України») (Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV).

Здійснення оцінки впливу на довкілля для сучасної системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів є новітнім видом адміністративно-правових засобів, і її впровадження вимагає врахування як реалій українського суспільства, так і досвіду її реалізації у країнах Європейського Союзу.

Реалізація вимог впровадження екологічної оцінки як засобу публічного управління у сфері використання природних ресурсів вимагає врахування багатьох чинників впливу.

У світі існує декілька систем обчислення індексів ступеня екологічної безпеки країни:

1) індекс екологічної стійкості (ESI) (EUROSTAT: Environmental Pressure indicators for EU);

2) індекс екологічної ефективності (EPI) (Environmental Performance Index);

3) індекс екологічної вразливості (EVI) (The Environmental Vulnerability Index).

Ці показники враховують лише безпосередньо негативний вплив на стан природних ресурсів у країні, залишаючи поза увагою показники соціального розвитку, рівня екологічної культури людини (Харламова, 2014).

Саме тому актуальним є впровадження Environmental Safety Index (ESafl), який враховує не лише екологічні показники – побутова якість повітря, доступ до питної води, очищення стічних вод, стан лісового покриву, рибні запаси, – а й економічні: ВВП на душу населення, чисті іноземні інвестиції, середня заробітна плата, доступ до електроенергії, державні витрати на охорону навколишнього природного середовища; і соціальні показники: зайнятість населення, очікувана тривалість життя, щільність населення, відсоток людей із вищою освітою, дитяча смертність. Найвищий рівень індексу екологічної безпеки

за показником ESafl мають Франція, Швейцарія, ФРН. Україна посіла 32 місце в рейтингу за 2014 рік, при цьому в подальшому стан екологічної безпеки не вимірювався.

Урахування таких індексів екологічної безпеки дозволяє визначити конкретні показники, що кількісно оцінюють стан безпеки в екологічній сфері. Ураховуючи оголошений курс розвитку України, визначений Указом Президента України від 8 червня 2012 р. № 389, зазначені показники індексу екологічної безпеки мають бути враховані у процесі реформування систем моніторингу й оцінки стану національної безпеки, комплексної оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України, моніторингу показників розвитку регіонів для визначення рівня екологічної небезпеки окремих територій країни.

Реалізація державної екологічної політики в Україні перебуває у стадії стагнації. Стратегія розвитку України до 2020 року, ухвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, хоча й визначає як складову частину забезпечення вимог національної безпеки необхідність збереження навколишнього природного середовища, має визначеною метою лише впровадження енергозберігаючих технологій (Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»).

Визначені Законом України від 21.12.2010 № 2818-VI Основні засади державної екологічної політики України на період до 2020 року урядом фактично не реалізуються, і при цьому відповідальності Кабінету Міністрів України за неналежну реалізацію стратегічно важливої складової частини вимог національної безпеки немає (Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року).

Фактично жоден із пунктів оголошеної Стратегії державної екологічної політики не виконаний належним чином; зокрема, не виконуються положення про необхідність схвалення в 2012 році Концепції впровадження в Україні більш чистого виробництва та затвердження до 2015 року відповідної стратегії та національного плану дій; створення умов для широкого впровадження екологічно орієнтованих та органічних технологій ведення сільського господарства та досягнення у 2020 році їх використання та двократного збільшення площ їх використання; ліквідацію наслідків екологічної шкоди, заподіяної військовою діяльністю, зокрема компенсацію збитків державі, завданих тимчасовою дислокацією на території України іноземних військ. Військовий конфлікт, що триває на території України, створює підвищені екологічні ризики, адже такий конфлікт унеможлиблює доступ на тимчасово окуповані території Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей з метою проведення відповідних контролюючо-наглядових процедур у сфері використання природних ресурсів (Легеза, 2016).

Отже, вдосконалення потребує і реалізація контролюючо-наглядових адміністративних процедур.

Зокрема, одним із ефективних адміністративно-правових засобів публічного управління,

що застосовуються в зарубіжних країнах, є встановлення лімітів використання природних ресурсів; у випадку їх перевищення до суб'єктів господарювання застосовуються адміністративно-господарські санкції, зокрема такі, як зупинення діяльності підприємства. Лімітування використання природних ресурсів здійснюється з метою формування спеціальних природоохоронних фондів, а також із метою стимулювання впровадження суб'єктами господарювання новітніх технологій, що сприяють зменшенню забруднення природних ресурсів (атмосферного повітря, водних ресурсів, ґрунтів).

Відповідно до п. 1 ч. 1 статті 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» дотримання встановлених нормативів та лімітів є одним із принципів використання природних ресурсів. Ліміти вилучення природних ресурсів встановлюються з метою збереження існуючих екосистем, забезпечення можливого їх відновлення та попередження їх деградації.

Нормативи допустимого вилучення природних ресурсів і порядок їх встановлення визначаються законодавством про надра, земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про тваринний світ і іншими видами законодавства у сфері охорони навколишнього середовища, природокористування та відповідно до вимог у галузі охорони навколишнього середовища, охорони і відтворення окремих видів природних ресурсів, встановлених чинним законодавством.

Під час характеристики правового регулювання нормування вилучення природних ресурсів в еколого-правовій науці звертається увага на наявність таких недоліків: відсутність єдиного підходу до нормування гранично допустимого вилучення природних ресурсів (не визначено рівень правової регламентації засад нормування; правові механізми, що забезпечують наукову обґрунтованість встановлюваних нормативів, використовуються фрагментарно тощо); не реалізується принцип науково обґрунтованого поєднання екологічних, економічних і соціальних інтересів людини, суспільства і держави; відсутні критерії, відповідно до яких встановлюються гранично допустимі нормативи вилучення природних ресурсів. Одним із найбільш вагомих дефектів правового регулювання нормування вилучення природних ресурсів є відсутність у Кодексі України про надра положень про нормування вилучення корисних копалин (Кодекс України про надра від 27.07.1994 р.).

4. Висновки

Здійснене дослідження обґрунтовує доцільність оптимізації в Україні застосування механізму лімітування у сфері використання природних ресурсів супроводжується низкою управлінських проблем, вирішення яких є безумовною гарантією підвищення ефективності забезпечення прав людини на безпечне довкілля. Передусім однією з проблем є надзвичайно низький розмір плати за перевищення лімітів використання природних ресурсів у частині погіршення їх якості, що

відбувається через скидання забруднюючих речовин, викиди в атмосферне повітря або розміщення відходів.

Такі надзвичайно необґрунтовані занижені штрафні санкції створюють ситуацію, коли суб'єктом господарювання простіше заплатити штрафні санкції, ніж впроваджувати новітні технології, що сприяють відновленню та збереженню природних ресурсів. Окрім того, непрозорим є існуючий механізм встановлення лімітів шляхом надання індивідуальних дозволів, що своїм наслідком має суб'єктивний підхід до здійснення контрольно-наглядового провадження суб'єктами публічної адміністрації.

Одним із шляхів підвищення ефективності застосування такого адміністративно-правового засобу публічного управління, як лімітування забруднення природних ресурсів, є встановлення неможливості продовження дозволу за забруднення у випадку невиконання заходів із впровадження новітніх технологій, спрямованих на зменшення негативного впливу на довкілля. Окрім того, доцільним є упровадження заходів додаткового фінансування діяльності суб'єктів господарювання у випадку впровадження ними новітніх очисних споруд, що зменшують негативний вплив на природні ресурси.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Романов В.П. Адміністративно-правові засади обігу дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2017. 22 с.
2. Головшинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / под ред. Г.А. Сатарова, М.А. Краснова. Москва, 2004. URL: <http://indem.ru> (дата звернення: 23.06.2022).
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
4. EUROSTAT : Environmental Pressure indicators for EU [On-line]. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-36-01-677> (дата звернення: 30.06.2022).
5. Environmental Performance Index [On-line]. URL: <http://epi.yale.edu> (дата звернення: 15.05.2022).
6. The Environmental Vulnerability Index [On-line]. URL: <http://www.vulnerabilityindex.net> (дата звернення: 15.06.2022).
7. Харламова Г., Бутковська Т. Індекс екологічної безпеки України : концепція і оцінка. *Вісник Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка*. Серія «Економіка». 2014. № 7(160). С. 92–97.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 08.06.2012 р. № 389. *Законодавство України : офіц. сайт*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2012> (дата звернення: 20.06.2022).
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
10. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-17. *Урядовий кур'єр*. 2011. 9 лютого. № 24. С. 11.
11. Лєгеца Ю.О. Проблеми дотримання вимог ядерної безпеки в умовах адміністративно-правового режиму довготривалої антитерористичної операції в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 141–143.
12. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.



УДК347.795.4:351.815(1-21)
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-5

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ПАСАЖИРА ЯК УЧАСНИКА ПРАВОВІДНОСИН ІЗ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ПАСАЖИРІВ У МІСЬКОМУ ТА ПРИМІСЬКОМУ СПОЛУЧЕННІ

Ніколаєнко І.Р., аспірант кафедри цивільного права
Запорізький національний університет

Стаття присвячена вирішенню проблемних питань цивільно-правового захисту прав пасажирів при перевезенні у міському та приміському сполученні. На переконання автора, особливості досліджуваних правовідносин, їх правового регулювання зумовлені специфікою цивільно-правового захисту прав пасажирів при перевезенні різними видами транспорту у міському та приміському сполученні.

Ключові слова: перевізник, пасажир, організатор перевезення, замовник перевезення, маршрут, проїзд, право на свободу пересування, послуга з перевезення пасажирів.

Nikolayenko I.R. CIVIL LEGAL PROTECTION OF PASSENGER RIGHTS AS A PARTICIPANT OF LEGAL RELATIONS BETWEEN PASSENGER TRANSPORT IN CITY AND PRIMARY COMPOUND

The article is devoted to the solution of problematic issues of civil legal protection of passenger rights during transportation in urban and suburban traffic. According to the author, the peculiarities of the investigated legal relations, their legal regulation, predetermine the peculiarities of civil law protection of the rights of the passenger in the transport of various types of transport in urban and suburban areas.

The author has expanded the scope of contractual regulation of the legal relations of passenger transportation and, accordingly, protection of his rights, since, for the most part, the legal regulation of the investigated legal relationship is carried out at the level of acts of civil law. However, the author acknowledges that the requirements of acts of civil law should be recognized by the terms of the contract of carriage of the passenger. In this case, the contract of carriage is simultaneously a legal fact that generates a relationship, transaction, and commitment. In addition, the subject matter of the relationship of passenger transportation is somewhat wider than the contract of carriage. So, if in the contract of carriage there are only two parties – the carrier and the passenger, then in the transport relationship they are more. These are the parties themselves (carrier and passenger); bodies of local self-government, which perform the role of the organizer of providing transport services to the population, which coordinates the routes, the fare, determines the competitive conditions for the election of the carrier, establishes rules for the carriage of passengers in a given settlement (which must be textually in accordance with the Regulations for the carriage of passengers by various modes of transport); the subject of entrepreneurial activity, which accepts payments, or serves an automated system of payment of fares, etc.

The point is that, in fact, local authorities are the organizer, which defines the terms of a public contract for passenger transportation. The peculiarity of this contract, as an agreement, which by way of conclusion can be called an agreement on accession, predetermines the feature that the passenger or concludes an agreement on the conditions determined by such an organizer or not.

These conditions are defined by the Civil Code of Ukraine, the Law of Ukraine “On Transport”, the Law of Ukraine “On Urban Electric Transport”, transport codes and statutes, rules for carriage of passengers by various means of transport, the contract between the organizer or the customer of transportation and the carrier. Their requirements are in the terms of the relevant transportation agreements and are an integral part of them and make up the contents.

Accordingly, the protection of the rights of the passenger is due to the content of the terms of such an agreement.

The view on the contract of carriage of a passenger as a means of realizing the right of a person to freedom of movement allows to realize that the improper performance of their powers by local self-government bodies in terms of addressing the needs of the population of a territorial community by transport services is a violation of natural human rights. However, unfortunately, the issue of protection of violated rights and protected by law interests of citizens (potential passengers) is not resolved either at the level of positive law, nor at the level of practice of law.

Analysis of legislative acts and jurisprudence allows us to conclude that neither carriers nor transport organizers (local self-government bodies) are not civilly responsible for the inadequate organization and operation of public transport. Exceptions include cases of injury or death of users of public transport services in urban and suburban traffic. But in this case the protection does not come from the passenger transportation agreement, but on the basis of acts of civil legislation on the fact of causing damage to a person's health or death on the basis of the construction of a non-contractual obligation.

Key words: carrier, passenger, organizer of transportation, customer of transportation, route, travel, right to freedom of movement, service on passenger transportation.

Постановка проблеми. Захист цивільних прав сторін цивільних договорів будується за традиційною схемою, закладеною в чинному Цивільному кодексі України. Загалом форми та способи цивільно-правового захисту вже неодноразово були предметом дослідження багатьох учених-цивілістів, вони визначені і у відповідних статтях ЦК України, присвячених захисту цивільних прав.

Сфера перевезень пасажирів громадським транспортом у міському та приміському сполученні має свої особливості, які потребують з'ясування. Річ у тім, що перевезення не є хаотичними. Вони підлягають чіткому правовому регулюванню, де є обмеження свободи підприємницької діяльності, яке полягає у допуску обмеженої кількості суб'єктів, чия діяльність відповідає ліцензійним умовам та вимогам замовника (організатора) перевезень в особі органів місцевого самоврядування (і це лише стосовно правового статусу перевізника); режиму використання транспортних засобів (вимоги щодо відповідності технічним вимогам до безпеки транспортних засобів та порядку їх використання); умовам надання послуг (за певними маршрутами з певним інтервалом руху) тощо.

На переконання автора, механізм захисту прав пасажирів у міському та приміському сполученні зумовлений особливостями правовідносин та їх правового регулювання. Тому їх ретельне дослідження є закономірним.

Актуальність теми зумовлена недостатнім ступенем ефективності забезпечення прав пасажирів при перевезеннях у міському та приміському сполученні і особливо автомобільним транспортом (з огляду на щоденні зведення в ЗМІ про травмування людей в ДТП за участю маршрутних таксі, викидання пасажирів з автобусів, недопущення їх до здійснення безоплатного проїзду тощо). На щастя, на інших видах міського транспорту, особливо електротранспорту (трамваї, тролейбуси), такі випадки є поодинокими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню означених питань присвятили свої праці такі провідні вчені, як В.І. Борисова, О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова, В.В. Луць, С.В. Резніченко, Є.О. Харитонов, Я.М. Шевченко, Р.Б. Шишка та інші.

Питанням правового регулювання перевезень пасажирів присвятили свої праці А.О. Мінченко «Договір перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом в Україні» [1], О.М. Нечипуренко «Цивільно-правове регулювання перевезень таксі» [2], Д.С. Абрикосов, У.П. Гришко, Г.В. Самойленко [3] та інші.

Проте спеціальні наукові дослідження, присвячені перевезенням пасажирів у міському та приміському сполученні, наразі відсутні.

Постановка мети – з'ясувати особливості, зміст та структуру правовідносин з перевезення пасажирів у міському та приміському сполученні, особливості їх правового регулювання, чинні механізми охорони та захисту прав пасажирів як учасників відповідних правовідносин та ефективність їх функціо-

нування, внести пропозиції щодо шляхів удосконалення механізму захисту прав та інтересів пасажирів як учасників правовідносин при перевезенні їх у міському та приміському сполученні.

Виклад основного матеріалу. Нами неодноразово зверталася увага на ту особливість, що загалом правовому регулюванню правовідносин у сфері перевезень пасажирів у міському та приміському сполученні властиве використання актів цивільного, транспортного та споживчого законодавства, яке водночас складає частину умов договору-правовідношення (договору-зобов'язання). Така специфіка зумовлена рядом обставин. З одного боку, йдеться про особливості технічної експлуатації транспортних засобів, а з іншого – про нерівність правових статусів сторін договору перевезення пасажирів у міському та приміському сполученні. Саме з метою «врівноваження» правових статусів сторін законодавець вдався до нормативного використання обмежень фактичних можливостей перевізників зловживати належними їм правами. Відтак умови нормативних актів становлять зміст відповідної договірної конструкції. Договір же за таких обставин виступає юридичним фактом, який закріплює юридичний зв'язок між перевізником та пасажиром, зміст якого зводиться до обов'язку перевізника здійснити доставку пасажирів за певним маршрутом, а пасажира – сплатити вартість проїзду.

Але за межами цих обов'язків існують й інші, які стосуються якості, безпеки, своєчасності і комфорту перевезення.

Ці питання вирішуються шляхом закріплення умов перевезення у типовому договорі, який укладається між замовником (нині організатором перевезення) і перевізником. Такий порядок організації надання транспортних послуг закріплено в Постанові Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2012 р. № 1045 «Про затвердження Типового договору про організацію надання транспортних послуг з перевезень міським електричним транспортом та внесення змін до Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом» [4].

Наразі ж включення відносин організаційного характеру до предмету цивільно-правового регулювання в науці є спірним. Проте є певна однаковість у тому, що як в науці, так і в правозастосовній практиці існує низка питань, пов'язаних із захистом прав пасажирів при перевезеннях у міському та приміському сполученні.

Фактичні правовідносини ускладнені тим, що мають місце проблеми, пов'язані вже безпосередньо з функціонуванням застарілого транспортного парку (технічно і морально), зношенням транспортної інфраструктури (електромереж, контактних груп, рейок тощо). Так, приміром, інтернет майорить світлинами, на яких зображені пасажири, змушені штовхати тролейбус до тролей, що нестять струм внаслідок їх обривання і відсутності акумуляторних батарей для автономного руху тролейбусу, тощо.



Причиною тому є відсутність належного фінансування громадського транспорту, намагання органів місцевого самоврядування «відгородитися» від покриття витрат на функціонування комунального громадського транспорту.

Натомість все частіше і частіше лунають меседжі щодо того, що громадський транспорт виконує здебільшого соціальну функцію, аніж суто економічну. Наразі соціальний та економічний (кінцевий ефект) практично неможливо прорахувати, адже діяльність транспорту може слугувати поліпшенню і комерційного складника (своєчасність приїзду працівників на робочі місця і т.п.), і туристичної сфери. Особливо це актуально для молоді, яка тяжіє до всього нового та прогресивного. За допомогою транспорту можна приваблювати людей та бізнес до певних районів чи населених пунктів і в кінцевому рахунку сприяти розвитку економіки в цілому.

Інше питання стосується структури транспортних правовідносин. Замовником (організатором) перевезень за маршрутами є виконавчий орган місцевого самоврядування, на якого виконання відповідних функцій покладено місцевою територіальною громадою. Частина витрат перевізників також може фінансуватися з місцевого бюджету («Оплата транспортних послуг проводиться безпосередньо пасажиром та замовником» (ч. 3 ст. 4 Закону України «Про міський електричний транспорт»)) [5].

Де-факто, маршрут замовляється органом місцевого самоврядування, а оплата перевезення частково здійснюється за рахунок місцевого бюджету, а частково – пасажиром. Чи не слід в такому разі говорити про представницькі правовідносини? До кого має звертати свої претензії пасажир – до перевізника чи до представника громади (яка користується транспортними послугами) в особі органів виконавчої влади місцевого самоврядування? В такому разі можна говорити і про конструкцію договору на користь третьої особи-вигодонабувача (пасажир), який користується наслідками укладеного договору про організацію перевезень між органами місцевого самоврядування і перевізниками, але все ж таки на основі договору перевезення між перевізником і пасажиром (доказом укладання якого виступає квиток).

Наразі відомо декілька варіантів організації діяльності транспорту в містах та інших населених пунктах: перевезення можуть здійснюватися державними або ж комунальними підприємствами (умовно державний сектор, який отримав назву «закритий ринок»); перевезення в умовах дерегулювання; контрольована конкуренція (в Україні зазвичай сектор автомобільних перевезень, в якому наявна найбільша кількість порушень прав пасажирів). Проблема третього варіанту криється також і в тому, що в гонитві за прибутками перевізники намагаються уникати маршрутів, де щільність населення є нижчою, а дальність перевезень – більшою.

Поступово приходить усвідомлення того, що транспорт має виконувати здебільшого

соціальну функцію – забезпечення людини у праві на свободу пересування (в тому числі дітей, осіб з особливими потребами, літніх і малозабезпечених громадян). Діяльність громадського транспорту має бути переосмисленою саме на таких визначальних умовах.

Крім того, вимоги актів цивільного законодавства варто визнавати умовами договору перевезення пасажирів. Ці умови визначені Цивільним кодексом України, Законом України «Про транспорт», Законом України «Про міський електричний транспорт», транспортними кодексами та статутами, правилами перевезень пасажирів різними видами транспорту, договором між організатором чи замовником перевезень та перевізником. Їх вимоги входять до умов відповідних договорів перевезення, є їх невіддільною частиною і становлять головний зміст. При цьому договір перевезення є одночасно юридичним фактом, який породжує правовідношення, правовим та зобов'язанням. Захист прав пасажирів зумовлений змістом умов такого договору.

Погляд на договір перевезення пасажирів як на засіб реалізації права особи на свободу пересування дозволяє усвідомлювати той факт, що неналежне виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування в частині вирішення питань задоволення потреб населення територіальної громади транспортними послугами є порушенням природних прав людини. Проте, на жаль, питання захисту порушених прав та охоронюваних законом інтересів громадян (потенційних пасажирів) не вирішені ані на рівні позитивного права, ані на рівні практики застосування права.

Загалом вони вирішуються шляхом реагування органів місцевої влади на звернення активної частини населення щодо закріплення маршрутів руху транспорту, інтервалів тощо.

Децентралізація місцевої влади дозволяє знаходити тісніший зв'язок між інтересами громади та органами місцевого самоврядування у вирішенні подібних питань. Загалом стандартів вирішення цих проблем не існує. Вони є індивідуальними для кожного конкретного населеного пункту. Але цілком зрозумілим є те, що має бути науково обґрунтована логістика організації перевезень пасажирів у міському та приміському сполученні, яка має враховувати щільність та рухливість населення в певних кластерах (зонах) міст та інших населених пунктів.

Водночас специфіка організації різних видів транспорту (міського електротранспорту, автомобільного транспорту, залізничного тощо), підлеглість його різним юридичним особам зумовлює різний режим правового регулювання їх діяльності. Результатом є незгодженість окремих питань. Наприклад, станції кільцевих залізничних маршрутів часто є віддаленими від пересадочних вузлів, відсутні зручні пішохідні зв'язки із зупинками інших видів міського транспорту (часто переходить до маршрутів різних видів транспорту, наприклад від «електрички» до іншого міського транспорту, являють собою проходи стежками через посадки та чагар-

ники, що особливо важко в дощову погоду); рух електропоїздів по місту часто не узгоджений з графіком руху електропоїздів приміського сполучення, що змушує пасажирів перебувати в режимі очікування, тощо.

Ці питання вирішені в більшості європейських міст шляхом звернення населення до органів місцевого самоврядування, до перевізників. Відповідною реакцією є перевезення різними видами транспорту у міському та приміському сполученні з узгодженими маршрутами та мінімальними інтервалами очікування в місцях пересадок. Ефективним виявилось використання єдиного транспортного квитка, який містить чітку інформацію про місце пересадок, час очікування, пункти слідування, загальну тривалість поїздки та вартість проїзду. Такий підхід сприяє реалізації права особи на свободу пересування і незручним механізмом пересування в «чужому» місті.

Агенти з продажу таких квитків (каси, термінали) є лише представниками перевізників з питань продажу квитків і приймання оплати вартості проїзду. Всі претензії, пов'язані з перевезенням пасажирів у міському та приміському сполученні, мають спрямовуватися безпосередньо на перевізників. Такий механізм достатньо ефективно функціонує в Австрії.

Водночас наразі не ставиться настільки гостро питання щодо закріплення санкцій (цивільно-правової відповідальності) за типові порушення договору перевезення пасажирів у міському та приміському сполученні різними видами транспорту, адже метою є створення позитивних сприятливих умов доставки пасажирів, чому має сприяти конкурентне середовище. У разі його відсутності актуальність закріплення «запобіжників» у вигляді санкцій за типові порушення прав пасажирів, які мають сприяти попередженню порушень, а також виконувати компенсаторно-відновлювальну функцію, буде актуальним. За відсутності ж закріплення подібних санкцій єдиним способом захисту прав пасажирів є відшкодування моральної шкоди на основі споживчого законодавства (п. 5 ч. 1 ст. 4, ч. 2 ст. 22 Закону України «Про захист прав споживачів») [6]. Щоправда, застосування цього способу захисту порушеного права пасажирів можливе лише у разі завдання такої шкоди перевізником і доведення її наявності пасажиром, що часто виявляється доволі проблематичним. Втім, з іншого боку, і доволі справедливим. Адже у разі відсутності шкоди пасажирів, завданої затримкою перевезення, несправедливим було б відшкодувати компенсаційні виплати пасажиром. Зрештою, про це йдеться і в засадах цивільного законодавства (п. 6 ч. 1 ст. 3 ЦК України).

З іншого боку, і порушення як таке є відсутнім у такому разі, адже в ч. 1 ст. 910 ЦК України не йдеться про обов'язок своєчасності доставки пасажирів.

Проте на безпідставну відмову пасажирів у перевезенні, неадекватну поведінку водія тощо має бути відповідна реакція, яка має проявитися у можливості пасажирів захистити своє порушене право.

Крім традиційних типів порушень прав пасажирів при перевезенні у міському та при-

міському сполученні, ми звернули свою увагу на те, що право на свободу пересування людини може бути порушеним невиконанням перевізником своїх зобов'язань щодо виконання перевезень за певним маршрутом (невихід транспорту на маршрут, зривання регулярності перевезення тощо). У цьому разі безпосереднього порушення прав пасажирів немає, оскільки договір перевезення вважається укладеним з моменту посадки пасажирів в транспортний засіб і сплати вартості проїзду (для чистоти прикладу зараз ми не беремо ситуацію, коли пасажир здійснює проїзд за проїзним квитком).

Вважаємо, що у цьому випадку порушенням є інтерес особи у тому, щоб бути перевезеним. Попри те, що у відповідній главі 3 ЦК України не йдеться про порушення прав та інтересів бездіяльністю, в науковій літературі та дослідженнях зазначається, що порушення можливе в один з трьох способів – незаконними діями, бездіяльністю і неналежним виконанням обов'язків особою (неналежними діями) [7, с. 422]. Формально ж пасажир має право захистити свої права та інтереси в будь-який законний спосіб згідно з положеннями ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 16 ЦК України.

Висновки. На переконання автора, особливості досліджуваних правовідносин, їх правового регулювання (в основному транспортним законодавством) зумовлені специфікою цивільно-правового захисту прав пасажирів при перевезенні різними видами транспорту у міському та приміському сполученні. Головна особливість полягає, з одного боку, у можливості пасажиром скористатися своїм правом на захист будь-яким законним способом у відповідній формі (порядку), а з іншого боку, – обмежується засобами можливого захисту відповідно до транспортного та споживчого законодавства.

Втім подальші наукові розвідки та позитивне право має орієнтуватися не лише на вузьке коло правовідносин, яке регулюється відповідним договором перевезення пасажирів у міському та приміському сполученні, але й виходити насамперед з того, що йдеться про дещо більше – про право особи на свободу пересування, яке є особистим немайновим правом, і про те, що в сфері організації та діяльності транспорту має бути закладений як механізм здійснення означеного права, так і його забезпечення, яке, окрім механізму правового регулювання, правової охорони, має містити ще й механізм захисту означеного права та пов'язаного з ним інтересу особи у пересуванні у міському та приміському сполученні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Мінченко А.О. Договір перевезення пасажирів та багажу залізничним транспортом в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2011. 221 с.
2. Нечипуренко О.М. Цивільно-правове регулювання перевезень таксі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2008. 194 с.
3. Нечипуренко О.М., Резніченко С.В., Самойленко Г.В. Цивільно-правове регулювання перевезень пасажирів таксі: монографія. Одеса: ОДУВС, 2010. 188 с.
4. Про затвердження Типового договору про організацію надання транспортних послуг з перевезень міським



електричним транспортом та внесення змін до Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 р. № 1045 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-2012-%D0%BF>(дата звернення: 25.02.2022).

5. Про міський електричний транспорт : Закон України від 29.06.2004 р. № 1914-IV / Верховна Рада

України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 51. Ст. 548.

6. Про захист прав споживачів : Закон України від 01.12.2006 р. № 1023-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 7. Ст. 84.

7. Цивільне право України: підручник : в 2 т. / за ред. Є.О. Харитонова, Н.Ю. Голубевої. Харків : ТОВ «Одіссей», 2010. Т. 1. 832 с.

УДК 343.2

DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-6

УМОВНО-ДОСТРОКОВЕ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДБИТТЯ ПОКАРАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ ПОЛЬЩІ: УМОВИ, КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ПОВЕДІНКИ ЗАСУДЖЕНОГО, ПРОБАЦІЯ

Сотула О.С., д. ю. н.,
професор кафедри національного,
міжнародного права та правоохоронної діяльності
Херсонський державний університет

Стаття присвячена аналізу правового інституту умовно-дострокового звільнення від відбування покарання в законодавстві Польщі з визначенням умов, критеріїв оцінки поведінки засудженого та завдань пробації.

Ключові слова: умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, засуджений, пробація, Польща.

Sotula O.S. CONDITIONAL EARLY DISCHARGE FROM THE REST OF THE PUNISHMENT IN THE LEGISLATION OF POLAND: CONDITIONS, CRITERIA FOR ASSESSING THE BEHAVIOR OF THE CONVICT, PROBATION

The article is devoted to the analysis of the legal institution of conditional early discharge in the legislation of Poland with the definition of conditions, criteria for assessing the behavior of the convict and the tasks of probation. Polish legislation has certain differences in contrast to Ukrainian regarding the conditions for granting conditional early discharge by the court to serve the remainder of the sentence of deprivation of liberty set out in Article 77 §1 of the Criminal Code of Poland. According to this provision, a person sentenced to deprivation of liberty may be conditionally released from serving the remainder of the sentence only if there is a positive criminological prognosis of the convict, assessed by the court on the basis of all such factors related to the convict as his attitude to the crime committed, his personal characteristics and the conditions, circumstances under which the crime was committed, the behavior of the convicted person after it was committed, the behavior during the serving of the sentence, the belief that the convicted person, after release, will comply with the criminal or protective measure and observe the rule of law, in particular, will not commit the crime again. That is why the possibility of using the institution of conditional early discharge depends on the positive criminological prognosis of the convict, evaluated by the court on the basis of all the above factors related to the convict. Based on an analysis of all these factors (without the possibility of omitting any of them), the court must come to the conclusion that the convicted person after release will behave as expected of him by law. However, it should be borne in mind that when assessing the criminological prognosis of the convict, such circumstances as the type of crime committed, the degree of its social danger, considerations of a fair nature or the need to form legal awareness, the criminal legal status of the perpetrator, too short a period has elapsed from the moment of serving the sentence, the minimum sentence qualifying for conditional early discharge, or a sentence that is too long or too short until the end of the sentence.

Key words: conditional early discharge, convict, probation, Poland.

Польська кримінально-правова доктрина стверджує, що умовно-дострокове звільнення від відбування покарання у вигляді позбавлення волі є винятковим заходом, а правилом є відбування покарання в повному обсязі.

Апеляційний суд Кракова у своєму рішенні зазначив, що «умовно-дострокове звільнення від відбування покарання у вигляді позбавлення волі є винятком із принципу відбування покарання в повному обсязі, як це було вказано в обвинувальному вирокі. Лише обвинувальний вирок суду, що ґрунтується на аналізі умов, передбачених ст. 77 §1 Кримінального кодексу про те, що засуджений у майбутньому підпорядкуватиметься закону, незважаючи на невиконання покарання в повному обсязі, виправдовує відхід від цього принципу» [1, с. 193].

Крім того, з погляду польських юристів умовно-дострокове звільнення не є випробувальним терміном у формальному розумінні слова, оскільки не є мірою реагування на правопорушення з вирокі суду щодо поз-

бавлення волі. Однак вона включена, «поряд з умовним припиненням кримінальної справи та умовною відстрочкою виконання покарання, до заходів пробації, що визначається умовним характером звільнення, відданням винного під суд, а також встановленням нагляду та встановленням випробувального строку» [2, с. 278]. Тобто надання засудженому умовно-дострокового звільнення означає лише умовну відмову від виконання частини покарання у вигляді позбавлення волі та залучення винного до процесу реабілітації в умовах контрольованої свободи.

У сучасному польському законодавстві умовно-дострокове звільнення частково регулюється Кримінальним кодексом Польщі та частково Виконавчим кримінальним кодексом Польщі. Кримінальний кодекс Польщі визначає змістовні та формальні умови цього заходу, а також наслідки позитивного закінчення випробувального терміну. Кримінальний виконавчий кодекс, відповідно, включає процесуальні норми, що стосуються винесення судового рішення та порядку його



виконання [3, с. 187]. Зміст статті 77 Кримінального кодексу Польщі дає підстави стверджувати, що умовно-дострокове звільнення від виконання покарання у вигляді позбавлення волі залежить також від виконання однієї важливої умови, а саме позитивного кримінологічного прогнозу. Такий прогноз має складатися з таких факторів: «світвідчуття засудженого; властивості засудженого; особисті умови засудженого; спосіб життя злочинця до вчинення злочину; обставини правопорушення; поведінка після вчинення правопорушення; поведінка під час відбування покарання» [4, с. 193].

І тут слід зазначити, що умовно-дострокове звільнення є виразом лише індивідуальної профілактики. Це можливо лише тоді, коли кримінологічний прогноз підтверджує, що покарання досягло передбачуваних індивідуальних і профілактичних цілей, а це означає, що засуджений підпорядковуватиметься правопорядку і що він не вчинить нового злочину» [5, с. 151].

Однак польські кримінологи закликають проявляти обережність при оцінці позитивного характеру кримінологічного прогнозу: «Соціально-кримінологічний прогноз, як і будь-який інший прогноз, який є лише передбаченням майбутніх подій, є невизначеним» [6]. Під час оцінки поведінки засудженого суд повинен брати до уваги ставлення засудженого до вчиненого діяння та потерпілого, а також дії засудженого з ліквідації наслідків вчиненого злочину під час перебування у місцях позбавлення волі. Такі дії засудженого також включають «роботу в умовах позбавлення волі, виконання побутових обов'язків, спроби засудженого відшкодувати шкоду або здійснити компенсацію в іншій формі, а також вибачення і спробу примирення з потерпілим» [7, с. 8]. Однак останнє не завжди може бути критерієм позитивної поведінки засудженого, який відбуває покарання у вигляді позбавлення волі. Так, Апеляційний суд Кракова у своєму рішенні від 18 грудня 2002 року вказує, що «відповідно до статті 77 § 1 Кримінального кодексу не слід вимагати від засудженого осуду злочину, за який його було засуджено, та зумовити дострокове звільнення від покарання такою заявою. Засуджений вправі оскаржити вирок, що навіть набрав законної сили. Якщо засуджений здійснює осуд свого злочину, це є сигналом, що заслуговує на дострокове звільнення, але якщо він цього не робить, це не означає, що він не заслуговує на дострокове звільнення» [8, с. 270].

Важливим критерієм, який також визначає кримінологічний процес, є спосіб життя до вчинення злочину, точніше поведінка засудженого до його ув'язнення до пенітенціарної установи. Це і поведінка засудженого в сім'ї, ставлення до алкоголю та наркотиків. Ці дані зазвичай включаються до переліку відомостей, який повинен мати працівник служби пробачення, джерелом можуть бути також розмови із засудженим та його сім'єю, аналіз документації, відомості від роботодавця та з центрального реєстру засуджених. «Ця передумова має високе прогностичне зна-

чення щодо поведінки засудженого в умовах, не пов'язаних із позбавленням волі. Він дозволяє оцінити, чи був вчинений злочин результатом умисних дій винного, чи він був просто випадковістю» [9, с. 8].

Однак тут слід погодитися з польськими колегами, що ця оцінка попередньої поведінки не повинна мати такого суттєвого впливу на визначення прогнозу подальшої поведінки засудженого. «Районний суд вчинив неправильно, відмовивши засудженому у звільненні з-під варті у зв'язку з його поведінкою до відбування покарання, та не помітив зміни, що відбувалися у його особі за час відбування покарання, тобто її покращення. Хоча початковий стан може бути важливим для оцінки стану на момент винесення вироку як вихідна умова для перевірки стійкості та повноти поліпшення стану засудженого, саме стан на момент звільнення має важливе значення для визначення прогнозу подальшої поведінки ув'язненого. Саме за це відбувалося покарання, до засудженого застосовувалися заходи соціальної реабілітації для досягнення цього стану, і це, а не тривала деморалізація засудженого, визначає його подальшу поведінку. Наполягання на значенні попереднього стану є зверненням раціональної ієрархії повідомлень для прогнозування поведінки засудженого. Обставини правопорушення є досить спірною передумовою. Їхнє джерело ми черпаємо, головним чином, з обвинувального акту та обґрунтування вироку» [10].

Проте Апеляційний суд Вроцлава у своєму рішенні від 13 жовтня 2004 року зазначає, що «обставини вчинення злочину, передбаченого статтею 77 § 1 Кримінального кодексу Польщі, мають значення для негативного прогнозу і, отже, для негативного рішення про умовно-дострокове звільнення вказують на такі особливості засудженого, які можуть бути приводом для вчинення іншого правопорушення» [11, с. 136]. Аналогічну позицію у своєму рішенні від 27 червня 2003 року зайняв Апеляційний суд Кракова, який зазначив, що «подальші кількісні обмеження покарання або виключення певних осіб з-під варті у зв'язку з характером їхніх злочинів. Вони були засуджені, тому повернення до цього порушує серйозність вироку. Ці акти могли мати сенс тільки в тому випадку, якщо в певній поведінці винних виявлялися специфічні риси їх особистості, значущі для дій винних» [12].

У такій ситуації, на нашу думку, необхідно з певною часткою обережності оцінювати обставини щодо ролі засудженого у вчиненому злочині. У питанні щодо умовно-дострокового звільнення вони повинні виконувати лише допоміжну функцію, і лише тією мірою, якою вони свідчать про особисті якості та стан винного.

Поведінка винного після вчинення злочину охоплює період із моменту вчинення злочину до виконання покарання позбавлення волі, можливого відшкодування збитків, вибачення перед потерпілим і, як варіант, висловлювання критичного ставлення до вчиненого ним злочинного діяння. Загалом слід зазначити, що «це будь-яка поведінка засудженого,

яка може свідчити про позитивну чи негативну зміну його особи» [13, с. 50].

Останньою з підстав для формування позитивного кримінологічного прогнозу при ухваленні рішення про умовно-дostroкове звільнення є поведінка засудженого в період відбування покарання. «Конструктивні елементи цього стану формуються протягом кількох місяців, а часто протягом багатьох років перебування засудженого в умовах пенітенціарної ізоляції. Вони докладно документуються тюремною службою у особових справах засуджених. При оцінці зазначеної підстави суд повинен враховувати, перш за все, співпрацю засудженого у формуванні та спортивній діяльності, підтримання контактів із зовнішнім світом, переважно з родичами, що залишаються на волі» [14, с. 70]. Оцінка поведінки правопорушника під час позбавлення волі має носити комплексний характер. Наприклад, факт застосування до правопорушника дисциплінарного стягнення не може автоматично впливати на рішення суду про умовно-дostroкове звільнення, що відображено у позиції Верховного суду, який у своєму рішенні від 6 червня 1989 року вказав, що «Кримінально-виконавчий суд має враховувати, що реабілітація, як і будь-який виховний процес, може протікати неоднаково в окремі терміни відбування покарання, тому епізодичні порушення засудженим у межах встановлених правопорядком не повинні вести до негативного прогнозу, якщо комплексна оцінка даних, що належать до всього періоду відбування покарання, свідчить про покращення стану злочинця та обґрунтовує припущення, що після його умовно-дostroкового звільнення він дотримуватиметься правопорядку» [15].

Таким чином, польське законодавство має певні відмінності від українського щодо умов надання судом умовно-дostroкового звільнення для відбування частини покарання, що залишилася, у вигляді позбавлення волі, що викладено у статті 77 § 1 Кримінального кодексу Польщі. Відповідно до цього положення особа, засуджена до позбавлення волі, може бути умовно звільнена від відбування частини покарання, що залишилася, лише за наявності позитивного кримінологічного прогнозу засудженого, що оцінюється судом на основі таких факторів, пов'язаних із засудженим, як його ставлення до вчиненого злочину, його особистісні характеристики та умови, обставини, за яких було вчинено злочин, поведінка засудженого після його вчинення, поведінка під час відбування покарання, переконання, що засуджена особа після звільнення буде дотримуватись пра-

впорядку, зокрема не вчинятиме злочин знову. Саме тому можливість використання інституту умовно-дostroкового звільнення залежить від позитивного кримінологічного прогнозу засудженого, який суд оцінює на основі всіх вищевказаних факторів. На підставі аналізу всіх цих факторів (без можливості пропустити жоден із них) суд має дійти висновку, що засуджений після звільнення поводитиметься так, як від нього очікується за законом. Однак слід мати на увазі, що під час оцінки кримінологічного прогнозу засудженого враховуються такі обставини, як вид вчиненого злочину, ступінь його соціальної небезпеки, міркування справедливого характеру або необхідність формування правосвідомості засудженого, кримінально-правовий статус винного, занадто короткий термін, що минув з моменту початку відбування покарання, мінімальне покарання, що дає право на умовно-дostroкове звільнення, або надто довгий або надто короткий термін, що залишився до кінця строку відбування покарання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 21.06.2000 r., sygnatura akt: II Akz 217/00. *Warunkowe przedterminowe zwolnienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w latach 2000*. (II półrocze – 2002 r.). Przegląd Więziennictwa Polskiego, 2003. nr 40–41.
2. Marek A. Kodeks karny. Komentarz. Warszawa : Wolters Kluwer, 2005. 734 s.
3. Stańdo-Kawecka B. Prawne podstawy resocjalizacji. Kraków : Kantor Wydaw. «Zakamycze», 2000. 298 s.
4. Kodeks karny. Ustawa z dn.ia 6 czerwca 1997 r. / Dz.U. nr 88, poz. 553.
5. Rodakiewicz W. Warunkowe zwolnienie młodocianych z reszty kary pozbawienia wolności. Wrocław : Kolonia Limited, 2005. 342 s.
6. Postanowienie AP w Wrocławiu z 12.01.2005 r. AKZw 1123/04, OSA 2006/6/41/53.
7. Spiewak J. Warunkowe zwolnienie w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym wykonawczym. *Przegląd Więziennictwa Polskiego*. 1998. nr 20–21. ss. 6–14.
8. Postanowienie SA w Krakowie z 18.12.2002 r., II Akz 560-02 / *Warunkowe przedterminowe zwolnienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w latach 2003–2004*. Przegląd Więziennictwa Polskiego. 2005. nr 49.
9. Spiewak J. Warunkowe zwolnienie w Kodeksie karnym i Kodeksie karnym wykonawczym. *Przegląd Więziennictwa Polskiego*. 1998. nr 20–21. Ss. 6–14.
10. Postanowienie AP w Krakowie z 25.04.2006 r., AKZw 222/06, Krakowskie Zeszyty Sądowe, 2006, nr 4 (33).
11. Postanowienie SA we Wrocławiu z 13.10.2004 r., II Akz 685/04 / *Warunkowe przedterminowe zwolnienie w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w 2005 roku*. Przegląd Więziennictwa Polskiego. 2006. nr 50.
12. Postanowienie SA w Krakowie z 27.06.2003 r., II Akzi 272/02. *Krakowskie Zeszyty Sądowe*. 2003. nr 6. poz. 30.
13. Lachowski J. Przesłanka materialna warunkowego przedterminowego zwolnienia na gruncie Kodeksu karnego. *Prokuratura i Prawo*. 2008. nr 11. ss. 36–55.
14. Wiktorska P. Czekać na wokandy. Warunkowe przedterminowe zwolnienie młodocianych. Warszawa : Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2010. 324 s.
15. Postanowienie SN z 6.06.1989 r. WRN12/89. *Orzecznictwo Sądu Najwyższego*. Izba Kar i Wojskowa. 1990. nr 4–6. poz. 19.



УДК 340
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2022-1-7

ВПЛИВ ЗАГАЛЬНОГО РЕГЛАМЕНТУ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ НА ПРОВЕДЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ГРОМАДЯНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Спіцина Г.О., д. ю. н., професор,
завідувач кафедри права гуманітарно-правового факультету
Національний аерокосмічний університет імені М.Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
orcid.org/0000-0001-9131-0642

Турська В.М.,
здобувач вищої освіти першого року навчання, спеціальність 081 – Право,
третьої освітньо-науковий рівень доктор PhD кафедри права
гуманітарно-правового факультету
Національний аерокосмічний університет імені М.Є. Жуковського
«Харківський авіаційний інститут»
orcid.org/0000-0003-4911-7093

У статті розглянуто необхідні зміни в захисті персональних даних під час ведення господарської діяльності суб'єктами України з громадянами Європейського Союзу. Зроблено висновок про необхідність імплементації категорійного апарату Загального Регламенту захисту персональних даних у чинне законодавство України.

Ключові слова: захист персональних даних, персональні дані, інформація, господарська діяльність.

Spitsyna H.O., Turska V.M. THE IMPACT OF THE GENERAL REGULATION ON PERSONAL DATA PROTECTION ON CONDUCTING BUSINESS ACTIVITIES WITH CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION

The paper considers the necessary changes in the protection of personal data in the conduct of economic activity by the subjects of Ukraine with the citizens of the European Union. The innovations of the Regulation and the expediency of their application in national legislation are investigated. The presence of a direct impact on the implementation of economic activity due to the existence of liability for violation of personal data protection standards has been traced. The absence of a mechanism for imposing liability on the state of Ukraine was revealed, but there is a possibility of limiting the collection of personal information on its territory. It is concluded that it is necessary to implement the categorical apparatus of the General Data Protection Regulation in the current legislation of Ukraine.

Key words: personal data protection, personal data, information, economic activity.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі системного аналізу правової регламентації висвітлити досвід змін в господарській діяльності з громадянами Євросоюзу після введення в дію Загального Регламенту захисту персональних даних.

Методи структурного аналізу і синтезу використовувалися для поділу отриманої інформації на окремі структурні одиниці та системного поєднання різних сторін інформації в єдину структуровану систему викладення інформації щодо особливостей, які започатковані Загальним регламентом захисту персональних даних.

Актуальність теми полягає в тому, що сьогодні жодна людина не уявляє свого життя без соціальних мереж чи месенджерів, купівлі товарів через Глобальну Мережу, заповнення анкет на отримання дисконтних чи банківських карток та інших документів, де необхідно вносити свої персональні дані. Зокрема, персональні дані збираються у фізичних осіб й при провадженні господарської діяльності, наприклад при купівлі товарів через Мережу, чи здійсненні фінансового моніторингу при вчиненні значних правочинів, укладанні дого-

ворів. Тобто вбачається досить стрімке розповсюдження персональних даних у всіх сферах людського існування, а тому постає логічне питання щодо захисту цих даних.

Виклад основного матеріалу.

«25» травня 2018 року набрав чинності Загальний регламент захисту персональних даних (англ. General Data Protection Regulation, GDPR; Regulation (EU) 2016/679) (далі – Регламент, GDPR, Регламент GDPR). Саме особливістю цього Регламенту виступає уніфікація регулювання відносин щодо захисту персональних даних фізичних осіб, а також експорт персональних даних за межі Європейського союзу та Європейської економічної зони [1].

На національному рівні ключові документи у сфері захисту персональних даних – це Конституція України, Закон України «Про захист персональних даних» документи у сфері захисту персональних даних, ухвалені Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Вагоме значення має також низка інших законів, як, наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про інформацію» [2].

Тож задля того, щоб простежити саме вплив Регламенту, необхідно зосередити увагу на саме визначенні поняття «персональних даних». Відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» надається визначення: «Персональні дані – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована» [4]. Тобто персональні дані – це будь-які дані про особу, за допомогою яких її можна ідентифікувати як таку. Натомість Регламент у статті 4 надає визначення персональних даних, а також конкретизує, що саме слід відносити до саме таких даних. Зокрема, це не тільки прізвище, ім'я, по батькові, ідентифікаційний номер чи он-лайн ідентифікатор, а також інші фактори, які можуть бути визначальними для фізичної особи у фізичній соціальній, фізіологічній, генетичній, розумовій, економічній, культурній сфері життя особи.

Вплив Регламенту на господарську діяльність слід розглядати в територіально-просторовому аспекті, оскільки існує певне обмеження територіального поширення дії Регламенту. У статті 3 Регламенту визначається, що дія поширюється на Європейський Союз, поза межами Європейського Союзу, у разі якщо: використовується право держави-члена Європейського Союзу чи опрацюється інформація, яка належить громадянину Європейського Союзу.

Більш докладно розглянути вплив Регламенту на провадження господарської діяльності хотілось би на прикладі впливу на Україну цього документа. Саме найбільш в Україні «відчуватимуть» цей вплив ІТ-компанії, туристичні агентства, дизайнерські фірми, архітектурні компанії, агропромислові комплекси тощо.

У першу чергу GDPR стосується українських компаній, які мають постійні представництва в Європейському Союзі. Будь-яка передача персональних даних резидентів Європейського Союзу в головний офіс, який розташований в Україні, та наступна їх обробка повинна відповідати нормам Регламенту.

Вимоги GDPR розповсюджуються й на українські компанії, які не є резидентами Європейського Союзу, але займаються обробкою даних осіб, які знаходяться на території Європейського Союзу, якщо їхня діяльність пов'язана з пропозицією товарів та послуг відповідним суб'єктам або пов'язана з моніторингом діяльності суб'єктів даних, якщо така діяльність провадиться в Європейському Союзі.

Регламентом встановлюються ознаки, які підтверджують намір пропонувати товари чи послуги вищевказаним суб'єктам у Європейському Союзі. Такими ознаками є: 1) використання мови чи валюти, які зазвичай використовуються у державах-членів Європейського Союзу з можливістю замовляти товари чи послуги цією мовою; 2) згадка споживачів або користувачів, які знаходяться у Європейському Союзі.

З вищевказаного випливає, що компанії, які територіально знаходяться в Україні, надають або пропонують послуги, реалізу-

ють товари через мережу Інтернет, та мова сайту є мовою держави-члена Європейського Союзу, або оплата за товари чи послуги передбачається в Євро, то обробка даних в таких компаніях підпадає під дію та повинна відповідати положенням Регламенту GDPR.

Положення Регламенту передбачають такий вид діяльності суб'єктів господарювання як моніторинг поведінки суб'єктів даних. Для цілей цього Регламенту – це збір інформації про фізичну особу з метою прогнозування особистих вподобань, особливостей поведінки, а також особистісних характеристик. Таким чином, моніторинг поведінки суб'єктів в мережі Інтернет зазвичай виконується шляхом відстеження файлів «cookie». У разі якщо відстежуються файли резидентів Європейського Союзу, а також передаються у подальшому аналітичним компаніям або рекламним компаніям, це повинно відповідати також вимогам Регламенту [5].

Якщо ще декілька років тому це була рідкість, то наразі вбачаємо, що повідомлення про відстеження файлів «cookie» та надання згоди на їх збирання наявне навіть на сайті Верховної Ради України. Майже усі компанії, які мають офіційну веб-сторінку у мережі Інтернет на англійській мові, мають відповідне повідомлення.

Нововведенням Регламенту є також поширення його дії на такі категорії осіб: 1) «контролери» – особи, які саме вирішують, як і коли збирати персональні дані; 2) «оператори» ж – особи, які відповідно до вказівок «контролерів» та на засадах аутсорсингу виконують функції з обробки та наступної передачі цих даних (оброблених) «контролеру».

«Контролером» та «оператором» може бути фізична, юридична особа, орган публічної влади, агентство чи інший орган. Виходячи з вищевказаного, «контролер» володіє персональними даними та може розпоряджатися ними, «оператор» – той, хто може виконувати саме певні дії з даними за вказівкою «контролера».

На «контролера» Регламентом покладається обов'язок щодо вжиття необхідних технічних і організаційних заходів для гарантування та можливості доведення, опрацювання персональних даних здійснюється відповідно до Регламенту, а також проведення відповідних політик щодо захисту даних.

«Оператор» відповідно до Регламенту повинен також гарантувати, що опрацювання даних здійснюється відповідно до Регламенту, а також опрацювання повинно здійснюватися на підставі договору або іншого нормативно-правового акту відповідно до законодавства Європейського Союзу або держави-члена, який пов'язує «оператора» та «контролера» зобов'язальними відносинами та встановлює: які дані дані оброблюватимуться, тривалість оброблення та зберігання даних, категорії суб'єкта даних, специфіку і цілі опрацювання, а також права та обов'язки кожної зі сторін.

Тобто українські компанії можуть виступати як «контролером», так і «оператором». В більшості випадків українські компанії виступають «операторами», які не мають осередків



у Європейському Союзі, тому відповідно до статті 27 Регламенту «контролер» або «оператор» повинен призначити в письмовій формі представника в Європейському Союзі.

Єдиною вимогою для призначення представника є бути заснованим чи проживати або перебувати на території країни, персональні дані громадян якої оброблює компанія.

Новим для українських компаній є введення посади «співробітник з питань захисту даних», або Data Protection Officer. Це здійснюється в кожній компанії, яка збирає чи оброблює значний обсяг персональних даних резидентів Європейського Союзу, або якщо компанія збирає чи оброблює спеціальні категорії даних, а саме даних, що розкривають расову чи етнічну приналежність, політичні переконання, релігійні чи філософські вірування, чи членство в професійних спілках, і опрацювання генетичних даних, біометричних даних для цілей єдиної ідентифікації фізичної особи, даних стосовно стану здоров'я чи даних про статеве життя фізичної особи чи її сексуальної орієнтації. Такий перелік спеціальних категорій персональних даних надається в статті 9 параграфі 1 Регламенту. Такий працівник може бути залучений як на підставі трудового договору, так і на підставі договору про надання послуг. Якщо компанія складається з декількох філіалів чи структурних підрозділів, така компанія може мати одного співробітника із захисту персональних даних, за умови доступу до всіх підрозділів.

Головним завданням цього співробітника є здійснювати контроль, нагляд, а також сприяти реалізації всіх положень та норм Регламенту та інших положень про захист персональних даних Європейського Союзу чи держав-членів. Він також проводить навчання для працівників компанії, надає консультації з питань дотримання Регламенту, співпрацює з наглядовим органом, може виступати в ролі координатора з розподілення обов'язків серед співробітників та проведення відповідних перевірок.

Наступною обов'язковою умовою збирання та обробки даних є обов'язкове укладання договорів на обробку персональних даних – Data processing Agreement. Регламентом встановлюються обов'язкові умови, які повинні міститися у такій угоді: 1) предмет та тривалість обробки персональних даних; 2) характер та мета обробки персональних даних; 3) вид персональних даних та категорії суб'єкта даних; 4) зобов'язання та права «контролера» та «оператора».

Регламентом передбачається можливість надання усної згоди на обробку даних, але контролер повинен мати можливість довести наявність такої згоди. У разі письмового запиту чи спливаючого вікна на сторінці в мережі Інтернет така згода повинна чітко відрізнятися від інших питань, бути в доступній формі, з використанням чітких і простих формулювань. Суб'єкт повинен мати право відкликати таку згоду. Оскільки відповідно до статті 17 Регламенту існує право у кожного суб'єкта «право бути існуючим». Кожен суб'єкт за своїм вільним і власним волевиявленням

має право на стирання своїх персональних даних. Стирання персональних даних повинен здійснити контролер без затримки. Цікавим є те, що Регламент передбачає стирання персональних даних у разі, якщо немає більше потреби в їх зберіганні. З цього випливає, що «контролер» повинен чітко встановлювати строки обробки персональних даних, яких як і «контролер», так і «оператор» повинні дотримуватися.

У разі, якщо вчасно не знищуються персональні дані, це буде порушення прав особи на захист персональних даних.

Внаслідок можливості порушення прав особи Регламент передбачає розділ «Безпека персональних даних». Перш за все перед збиранням персональних даних «контролер» повинен оцінити всі ризики, які можуть виникнути під час збирання, обробки, збереження та передання таких даних третім особам або країнам. Тому не тільки «контролер» має обов'язок із забезпечення безпеки персональних даних, а й «оператор». Оскільки більшість даних зберігається на електронних носіях чи в мережі Інтернет, тому необхідно вжити саме заходів у сфері забезпечення захисту інформації, наприклад, шифрування, доступ на підставі спеціального ключа «токена», який існує тільки на фізичному носії у певної особи.

У разі порушення та втрати даних чи частини даних «контролер» або «оператор» повинні сповістити наглядовий орган країни протягом 72 годин з моменту виявлення такої втрати даних. У разі затримки повідомлення таке повідомлення повинно супроводжуватися супровідною інформацією про причини затримки.

Сьогодні в Україні ще не було запроваджено такого органу. В державах – членах Європейського Союзу запроваджені такі органи у різних проявах: Комісія Парламенту та Омбудсмен із захисту даних підзвітний парламенту, Національна комісія з інформатики, яка обирається Парламентом, Комісар із захисту персональних даних, Інспекційна рада підзвітна Парламенту [6].

Тому в Україні при втраті даних немає до кого звертатися. Лише повідомляти постійного представника у Європейському Союзі та Європейського Омбудсмену або Європейського інспектору із захисту даних [7, с. 45].

Також обов'язковим є повідомленням суб'єкта даних про порушення захисту персональних даних. У разі, якщо при втраті даних існує великий ризик ідентифікації особи, що є порушення права на захист персональних даних, «контролер» зобов'язаний негайно повідомити суб'єкта даних. Якщо «контролер» вжив усі можливі заходи щодо унеможливлення порушення прав суб'єкта даних, «контролер» не зобов'язаний повідомляти таку особу. У разі порушення норми про належне повідомлення суб'єкта даних для суб'єктів даних передбачено відшкодування шкоди, завданої розголошенням, втратою персональних даних в повному обсязі.

Як вже зазначалося вище, українські компанії зазвичай виступають «оператором», тому до компаній теж можуть застосовуватися

санкції, передбачені Регламентом. Оскільки Україна не є державною – членом Європейського Союзу, немає механізму накладення штрафу на Україну. Проте наглядовий орган держави-учасниці може заборонити передачу та обробку даних на території України, що може призвести до втрати значної частини доходу компанії.

Отже, частина 2 статті 32 Конституції України зазначає, що не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [3]. Право на захист персональних даних передбачено статтею 8 Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу і статтею 16 Договору про функціонування Європейського Союзу. Тому проблема захисту персональних даних протягом існування Європейського Союзу завжди існувала, а з роками лише посилювалась. Стрімкий розвиток мережевої торгівлі та «зникнення кордонів» у договірному праві підвело до регулювання захисту персональних даних в середині Європейського Союзу, а також за його межами, якщо це стосується безпосередньо громадян Європейського Союзу. Слід зазначити, що 23 червня 2022 року під час саміту лідерів країн ЄС Україна отримала статус кандидатів на членство у ЄС, а тому окрема увага зараз приділяється встановленню відповідності норм чинного законодавства України встановленим нормам законодавства Європейського Союзу. Важливим є не тільки захист, а й наявність відповідальності за порушення такого захисту або «втечу» таких даних, тобто зростає необхідність створення державного органу контролю за дотриманням законодавства щодо збереження персональних даних. Все вищеперелічене надає нам Загальний регламент захисту персональних даних. Він встановлює чіткий вплив на господарську діяльність шляхом застосування санкцій у вигляді штрафів, розмір яких достатньо великий для українських реалій.

Україна стоїть на шляху євроінтеграції та адаптації українського законодавства відповідно до норм та стандартів Європейського

Союзу, особливо після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, отримання статусу кандидата у члени та закріплення такого вектору розвитку в Конституції України. Тому положення Регламенту розповсюджується й на українські компанії, але лише у випадку, якщо така компанія є «контролером» або «оператором» таких даних.

Тобто усі компанії в Україні, які мають намір опрацювати персональні дані резидентів Європейського Союзу, повинні докладно вивчити положення Регламенту та впровадити та виконувати його положення на своїх сайтах, у договорах та угодах про спільну діяльність. Із чого випливає, що в майбутньому Закон України «Про захист персональних даних» потребує імплементації положень Регламенту та його понятійного апарату для гармонізації положень щодо захисту персональних даних.

ЛІТЕРАТУРА:

1. GDPR. Офіційний український переклад. URL: <http://aphd.ua/gdpr-ofitsiyniy-ukrainskyi-pereklad/>.
2. Бем М.В., Городиський І.М. Захист персональних даних: Правове регулювання та практичні аспекти : науково-практичний посібник / Рада Європи, 2021. 160 с. URL: <https://rm.coe.int/handbook-pers-data-protect-2021-web/1680a37a69>.
3. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4263>.
4. ЗУ «Про захист персональних даних». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#n11>.
5. Тарасюк А.В. Вплив загального регулювання захисту даних на контролерів та процесорів персональних даних – резидентів України. *Інформація і право*. 1(24). С. 28–35. URL: <http://ippi.org.ua/>.
6. Посібник з європейського права у сфері захисту персональних даних. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_UKR.pdf.
7. Брижко В.М. Сучасні основи захисту персональних даних в європейських правових актах. *Інформація і право*. № 3 (18). 2016. С. 45.
8. Хартія фундаментальних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/994_524.
9. Договір про функціонування Європейського Союзу від 07.02.1992, 25.03.1957. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/994_b06.
10. Обробка персональних даних відповідно до європейських правил. URL: <https://www.smartsolutions.ua/ua/obrobka-personalnih-danix-vidpovidno-do-evropejskix-pravil-analiz-general-data-protection-regulation>.

Наукове видання

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ХЕРСОНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО УНІВЕРСИТЕТУ**

Збірник наукових праць

Серія ЮРИДИЧНІ НАУКИ

Випуск 1

Коректура – *Н.С. Ігнатова*

Комп'ютерна верстка – *Ю.С. Семенченко*

Формат 64x90/8. Гарнітура Pragmatica.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 4,42.
Замов. № 0419/76. Наклад 300 прим.

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