ABSTRACT

Serhiy Spilnyk. Features of criminal liability for illegal use of humanitarian aid. The research paper deals with genesis of the legislation on the concept of «humanitarian aid», its classification, features of receipt and distribution, as well as the chronology of amendments to the relevant legal acts in connection with countering aggression by the aggressor state. The attention has been paid to the criminalization of the illegal use of humanitarian aid for the purpose of obtaining profit. The main features of bringing to criminal responsibility for the illegal use of humanitarian aid are highlighted, the problems are clarified and ways of solving problematic aspects have been proposed.

In particular, the author has emphasized that humanitarian aid, as a type of charity, does not involve making a profit for both the benefactor and the beneficiary. Turning to the interpretation of the main concepts makes it possible to formulate the statement that Art. 201-2 of the Criminal Code of Ukraine is aimed at combating cases of misuse of humanitarian aid, changes in its content as aid, and commercialization.

It has been proposed to supplement art. 201-2 with disposition on «sale of goods (items) of humanitarian aid or use of charitable donations, free aid, or conclusion of other transactions regarding the disposal of such property for the purpose of obtaining profit» without qualifying features and determination of the level of damage caused. Criminal responsibility should be imposed regardless of the size of the NMDH, which was damaged, especially in the conditions of martial law, when destabilization within society and the state can have negative global consequences. An equally problematic issue is the definition of the subject composition of the criminal offense provided for in Art. 201-2 of the Criminal Code of Ukraine. Therefore, there is a need to determine by the subject of the investigated socially dangerous act of legal entities, to which in the future appropriate measures of a criminal-legal nature, provided for in Art. 96-6 of the Criminal Code of Ukraine.

***Keywords**: humanitarian aid, charitable activity, criminal responsibility, illegal use.*

УДК 342.518
DOI: 10.31733/2078-3566-2022-3-29-33

Ірина ШОПІНА©
доктор юридичних наук, професор
(Львівський державний університет внутрішніх справ, м. Львів, Україна)

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ: ПРАВОВИЙ ПОГЛЯД

Метою статті є визначення особливостей публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони. З'ясовано, що удосконалення системи публічного адміністрування потребує перегляду базових критеріїв оцінювання діяльності публічної адміністрації. Надано характеристику особливостей публічного адміністрування в секторі безпеки й оборони.

Визначено, що ефективність публічного адміністрування як ступінь досягнення його цілей за мінімальної витрати фінансово-економічних, гуманітарних та часових ресурсів являє собою ступінь задоволення потреб фізичних та юридичних осіб відповідно до сфери компетенції органу публічної адміністрації. Акцентовано на ролі громадського нагляду (контролю) у досліджуваній сфері.

***Ключові слова:** ефективність публічного адміністрування, демократичний цивільний контроль, сектор безпеки й оборони, адміністративні процедури, правове забезпечення, громадський нагляд.*

Постановка проблеми. Збройна агресія російської федерації проти України поставила на порядок денний питання про вдосконалення публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони, яке, незважаючи на докладені зусилля і певні здобутки, ще не можна вважати вирішеним. Наявність у системі військового управління рудиментів радянської епохи і, одночасно, посилення тенденцій північноатлантичної інтеграції утворюють низку проблем організаційного і правового характеру, вирішення яких

© І. Шопіна, 2022
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0003-3334-7548
uaftp@ukr.net

залежить від наявності відповідного теоретико-методологічного підґрунтя. Проте, на жаль, ефективність публічного адміністрування, як загальна, так і пов'язана з діяльністю сил безпеки і сил оборони, ще не набула достатнього висвітлення на доктринальному рівні. Наслідками цього є відсутність наступності в ухваленні відповідних управлінських рішень та прогалини у правових актах у сфері національної безпеки й оборони. Вказане зумовлює актуальність та важливість дослідження ефективності публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Проблеми публічного управління та публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони привертали увагу таких дослідників, як П. Богуцький, В. Галунько, Т. Доброніца, І. Коропатнік, Д. Костенко, Б. Мельниченко, І. Остапенко, В. Пашинський, В. Пилипчук, А. Рубан, В. Сокуренко, В. Шульгін, С. Янюк та інші науковці. Водночас ефективність публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони ще не знайшла достатнього висвітлення у теоретичних джерелах, що й зумовлює спрямованість наукових пошуків.

Метою статті є визначення особливостей публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення системи публічного адміністрування потребує нині перегляду базових критеріїв оцінювання діяльності публічної адміністрації, які склалися на цей час у теорії та практиці. Традиційно управлінські процеси в аспекті їх ефективності розглядали відповідно до тих соціальних цілей і завдань, на досягнення яких були спрямовані управлінські впливи. Зокрема, до критеріїв соціального управління відносили піднесення економічного розвитку держави, зміцнення її ролі на міжнародній арені, зростання ВВП, зменшення гостроти внутрішньодержавних конфліктів, зростання рівня життя населення тощо. Однак можливість порівняти між собою ефективність діяльності двох суб'єктів управління за означеними критеріями завжди призводила до несподіваних результатів внаслідок неврахування тенденцій, які виникають за межами певної держави, однак внаслідок тенденцій глобалізації безпосередньо впливають на якість життя в ній. Як приклад можна навести світову фінансово-економічну кризу 2008 року, глобальну фінансову кризу 2020 року, початок і розвиток яких не зумовлювався діяльністю органів публічної влади України, але наслідки охоплювали погіршення рівня життя населення, банкрутство суб'єктів господарювання тощо.

Ті ж тенденції знайшли свій прояв у системі публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони. Станом на початок 2014 року Збройні Сили України та інші військові формування продемонстрували недостатню готовність виконувати свої бойові завдання в умовах збройної агресії російської федерації. Однак причини цього явища були поза компетенцією системи військового управління і пояснювалися тривалою політикою ослаблення української армії шляхом зниження привабливості військової служби через низьке грошове забезпечення, майже повне скасування соціальних гарантій військовослужбовців, масштабне відчуження військового майна, зокрема озброєнь і військової техніки тощо.

Треба звернути увагу на неприпустимість ототожнення публічного адміністрування та публічного управління. На жаль, входження в науковий обіг категорії «публічне адміністрування» ще не завершилося теоретичним напрацюванням закономірностей його розвитку та притаманних йому властивостей. Синонімічність понять «публічне адміністрування» і «публічне управління» з погляду деяких науковців находить свій прояв у назвах на кшталт «публічне адміністрування сферою науки».

Чи можна адмініструвати сферою (сектором, видом суспільних відносин)? На відміну від терміна «управляти сферою», який є цілком коректним як з методологічної, так і з лінгвістичної позиції, адміністрування не являє собою процес зміни суспільних відносин (у тому числі з використанням заходів примусу) для досягнення поставлених перед органом управління цілей. Поява терміна «публічне адміністрування» нерозривно пов'язана з виникненням концепції сервісної держави, тобто держави, обслуговуючої потреби фізичних та юридичних осіб. Тут ми повністю погоджуємося з позицією О. Кузьменко, яка розуміє публічне адміністрування як діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [1, с. 23]. Треба зазначити, що в науці адміністративного права за ті 12 років, що минули з моменту формулювання вченою наведеного вище поняття, запропоновано ще багато десятків дефініцій публічного адміністрування, які розкривають це поняття через категорії

«задоволення публічного інтересу», «взаємодія для досягнення високого рівня задоволення потреб громадян» тощо, залишаючись при цьому у межах концепції сервісної держави. Отже, розуміння публічного адміністрування як задоволення потреб повністю виключає, на нашу думку, його ототожнення з публічним управлінням, державним управлінням, яким притаманна низка регулятивно-примусових функцій. Відповідно, не можна адмініструвати сферою, з огляду на концепцію сервісної держави і лінгвістичні особливості української мови коректним буде словосполучення «публічне адміністрування у сфері (секторі, галузі тощо)».

Вказане вище не заперечує існування генетичного зв'язку між публічним управлінням і публічним адмініструванням. Безумовно, публічне адміністрування виникає саме в системі публічного управління, однак, набуваючи автономності, воно трансформується, позбавляючись владно-примусових рис. Отже, ефективність публічного адміністрування як ступінь досягнення його цілей за мінімальної витрати фінансово-економічних, гуманітарних та часових ресурсів буде являти собою ступінь задоволення потреб фізичних та юридичних осіб відповідно до сфери компетенції органу публічної адміністрації.

Вказане зумовлює визначальний вплив потреб фізичних та юридичних осіб на визначення критеріїв ефективності органів публічного адміністрування. Такі потреби, на нашу думку, становлять такі групи: економічні, громадсько-політичні, освітні, екологічні, соціального захисту. Водночас коло потреб фізичних та юридичних осіб сучасної правової демократичної держави не може бути вичерпним, оскільки щоденно виникають їх нові інтенції, зумовлені розвитком технологій та суспільних відносин, змінами у суспільній свідомості та іншими факторами.

Але вказані потреби не можуть являти собою самостійні критерії ефективності органів публічного адміністрування. Це зумовлено тим, що багато факторів, що безпосередньо впливають на життєдіяльність територіальних громад чи інших соціальних груп, не належать до компетенції суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, пандемія коронавірусної хвороби COVID-19). Отже, оцінювання діяльності органів публічного адміністрування має відбуватися не за критеріями всеохоплюючого «соціального ефекту», який залежить від постійно змінюваного комплексу зовнішніх факторів, а за критеріями якості та швидкості здійснення ними реєстраційних, верифікаційних, дозвільних, легалізаційно-нострифікаційних, атестаційних процедур, віднесених до їх компетенції. Щодо цього треба звернути увагу на той факт, що в ухваленому Верховною Радою України 16 листопада 2021 року, але ще не підписаному Президентом України Законі України «Про адміністративну процедуру» визначення ефективності не має такої обов'язкової ознаки, як якість, наявність якої була багаторазово обґрунтована представниками економічних, соціологічних, психологічних, правових, технічних та інших наук. Проте у ст. 14 вказаного документа йдеться виключно про швидкість і простоту вирішення адміністративних справ. На нашу думку, ця прогалина або технічна помилка повинна бути виправлена.

Публічне адміністрування в секторі безпеки й оборони має свої особливості, які не можуть бути зведені до урахування всіх (або основних) потреб та інтересів фізичних і юридичних осіб. В умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів (надзвичайного стану, воєнного стану тощо) обмежуються деякі визначені Основним законом права і свободи людини й громадянина, може змінюватися порядок реалізації товарів і надання послуг суб'єктами підприємницької діяльності, отже, було б нелогічним під час визначення ефективності діяльності сил безпеки й сил оборони у таких умовах покладатися на оцінку таких дій громадськістю, права якої могли обмежити або іншим чином викликати негативні суб'єктивні реакції (наприклад, у батьків призовників у період мобілізації, які можуть реагувати не на порушення правових норм, а на сам факт призову їх сина/доньки на військову службу). Водночас зрозуміло, що вказані заходи є невід'ємною умовою забезпечення територіальної цілісності нашої держави, її суверенітету та обороноздатності, отже, їх здійснення не може прямо залежати від схвалення або несхвалення частиною населення.

Однак необхідність визначити ефективність функціонування сектора безпеки й оборони однозначно є. Як свідчать попередні періоди розвитку української державності, відсутність належного демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України, особливо за часів, коли посаду міністра оборони України обіймали громадяни Російської Федерації Д. Саламатін (2012 р.) та П. Лебедєв (2012–2014 рр.), призводила

до значних кадрових, матеріально-технічних, фінансових та інших втрат в оборонному відомстві та в Збройних Силах України.

Саме у функціонуванні системи демократичного цивільного контролю і треба, на нашу думку, шукати відповідь на питання про сутність ефективності публічного адміністрування у секторі безпеки й оборони. Безумовно, подальше вдосконалення демократичного цивільного контролю в секторі безпеки й оборони потребує вирішення декількох проблем, які, на нашу думку, заважають його продуктивному здійсненню. По-перше, потребують свого заповнення правові прогалини, пов'язані з визначенням у Законі України «Про національну безпеку України» кола суб'єктів, що можуть здійснювати громадський нагляд (нині їх де-юре значно менше, ніж тих, що здійснюють відповідні функції де-факто, наприклад, не враховано існування численних рад громадського контролю при органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних органах тощо). По-друге, потребують нормативного узгодження терміни «громадський контроль», «громадський нагляд», «громадський моніторинг», які означають схожі явища, використовуються у законодавчих та підзаконних правових актах та практиці діяльності досліджуваних рад (значна частина яких має назви на кшталт «рада громадського контролю»), проте співвідношення між вказаними поняттями залишає простір для довільного тлумачення. Водночас саме система громадського контролю (нагляду) здатна виробити, вербалізувати та застосувати критерії оцінювання ефективності публічного адміністрування в секторі безпеки й оборони. При цьому, на відміну від оцінки широкого кола невизначених осіб, оцінювання у межах громадського нагляду як складової частини демократичного цивільного контролю дозволяє, з одного боку, зберегти об'єктивність внаслідок відсутності дисциплінарних та інших адміністративних зв'язків суб'єкта та об'єкта нагляду, а з іншого – внаслідок включення до контрольних заходів кваліфікованих експертів, серед яких можуть бути провідні науковці у сфері військового права і права національної безпеки, представники антикорупційних та інших громадських організацій, які мають досвід оцінювання діяльності великих мілітарних структур тощо.

Як вказують дослідники проблем розвитку систем громадського нагляду (контролю) в Україні та в зарубіжних державах, вчасно інформована громадськість допомагає в забезпеченні урядової відповідальності та підзвітності, а також сприяє тому, аби інформація про розвідувальні служби ставала доступною для суспільства після певного проміжку часу згідно із законами про свободу інформації та правилами розсекречення закритої інформації. Громадянське суспільство може привернути увагу громадськості й до порушень прав людини і громадянських свобод. Неурядові організації можуть посилювати інші форми демократичного контролю через: розповсюдження незалежних аналітичних досліджень та інформації щодо сфери безпеки, військових питань і питань оборони в парламенті, засобів масової інформації та серед населення; моніторинг ставлення до захисту прав людини і поваги до верховенства права у сфері безпеки; висування на порядок денний питань безпеки, які важливі для всього суспільства; підвищення парламентської компетентності і працездатності у спосіб проведення курсів і семінарів; здійснення альтернативної експертної оцінки урядової політики безпеки, оборонного бюджету, питань ресурсів і постачання; заохочення публічних дебатів та формулювання можливих варіантів політики; забезпечення зворотного зв'язку між рішеннями щодо національної політики безпеки та їх упровадженням; підвищення рівня інформованості громадськості і сприяння альтернативним дебатам у громадській сфері [2, с. 40].

Висновки. Отже, ефективність публічного адміністрування у цивільному секторі та в секторі безпеки й оборони має своїми спільними критеріями якість та швидкість здійснення ними адміністративних процедур, віднесених до їх компетенції. Одночасно суб'єкти оцінювання будуть різнитися: якщо у цивільному секторі такі суб'єкти будуть загальними, то у секторі безпеки та оборони – спеціальними.

Список використаних джерел

1. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*. 2009. № 3(12). С. 20–24.

2. Пилипчук В. Г., Будаков М. О., Гірич В. М. Система організації управління і правового забезпечення діяльності спецслужб (досвід країн Європейського Союзу та Північної Америки): аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2012. 56 с.

Надійшла до редакції 29.06.2022

References

1. Kuzmenko, O. V. (2009) Pravova determinatsiia poniattia «publichne administruvannia» [Legal determination of the concept of «public administration»]. *Yurydychnyi visnyk*. № 3(12), pp. 20–24. [in Ukr.].

2. Pylypchuk, V. H., Budakov, M. O., Hirych V. M. (2012) Systema orhanizatsii upravlinnia i pravovoho zabezpechennia diialnosti spetssluzhb (dosvid krain Yevropeiskoho Soiuzu ta Pivnichnoi Ameryky): analitychna dopovid [The system of organizing management and legal support of the activities of special services (experience of the countries of the European Union and North America): analytical report]. Kyiv : NISD, 56 p. [in Ukr.].

ABSTRACT

Iryna Shopina. Efficiency of public administration in the security and defense sector: a legal view. The purpose of the article is to determine the features of public administration in the security and defense sector. The article determines that the improvement of the public administration system requires a revision of the basic criteria for assessing the activities of public administration, which are currently prevailing in theory and practice. The reasoning is that public administration in the security and defense sector has its own characteristics, which cannot be reduced to taking into account all the needs and interests of individuals and legal entities. Attention is focused on the inadmissibility of identifying public administration and public administration.

The article defines that the effectiveness of public administration as the degree of achievement of its goals with a minimum expenditure of financial, economic, humanitarian and temporary resources is the degree of satisfaction of the needs of individuals and legal entities in accordance with the competence of the public administration body.

This determines the decisive influence of the needs of individuals and legal entities on the definition of criteria for the effectiveness of public administration bodies. Such needs include the following groups: economic, socio-political, educational, environmental, social protection.

The argumentation is given that the system of public control (supervision) is able to develop, verbalize and apply criteria for assessing the effectiveness of public administration in the security and defense sector. Attention is focused on the shortcomings of the legislation on democratic civil control.

The conclusion is made that the effectiveness of public administration in the civil sector and in the security and defense sector has as its general criteria the quality and speed of implementation of administrative procedures within their competence. The subjects of assessment will differ: while in the civilian sector such actors are general, in the security and defense sector, they will be special.

Keywords: *efficiency of public administration, democratic civilian control, security and defense sector, administrative procedures, legal support, public observation.*

УДК 343.3/.7
DOI: 10.31733/2078-3566-2022-3-33-38

Сергій БАБАНІН©
кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ ПРОТИСТОЯННЯ ЗБРОЙНІЙ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

У статті проаналізовано внесені до КК України після 24 лютого 2022 р. зміни та доповнення, що дозволяє запропонувати шляхи удосконалення КК України: змінити назву розділу І Особливої частини на «Кримінальні правопорушення проти основ національної безпеки України»; встановити кримінальну відповідальність за пособництво державі-агресору (ст. 111-2) тільки для іноземців та осіб без громадянства, за винятком громадян держави-агресора; передбачити кримінальну відповідальність за ст. 201-2 лише тоді, коли загальна вартість предмета передбаченого нею правопорушення перевищуватиме 0,2 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян та включити це кримінальне правопорушення до переліку корупційних; встановити кримінальну відповідальність за прояви неповаги до працівника правоохоронного органу.

Ключові слова: *кримінальне законодавство, воєнний стан, колабораційна діяльність, гуманітарна допомога, неповага до працівника правоохоронного органу.*

© С. Бабанін, 2022
ORCID iD: https://orcid.org/0000-0002-8424-8825
babanin-s@ukr.net