

Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Міністерства освіти і науки України

**АНАЛІТИЧНО-ПОРІВНЯЛЬНЕ
ПРАВознавство**
Електронне наукове видання

№04, 2025

частина 2

Ужгородський національний університет
Ужгород 2025

УДК 001:34

ISSN 2788-6018

Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання
юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Журнал «Аналітично-порівняльне правознавство» включено до переліку фахових видань
категорії «Б» (Наказ Міністерства освіти і науки України № 1290 від 30.11.2021 р.)
зі спеціальності: 081 – Право та 293 – Міжнародне право.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор: Бисага Ю.М. – д.ю.н., професор

Заступники головного редактора:

Белов Д.М. – д.ю.н., професор

Заборовський В.В. – д.ю.н., професор

Члени редакційної колегії:

Берлінгер Ремус Даніел – д.ю.н., доцент (Румунія)

Белова М.В. – д.ю.н., доцент

Булеца С.Б. – д.ю.н., професор

Дешко Л.М. – д.ю.н., професор

Котляр О.І. – к.ю.н., професор

Копча В.В. – д.ю.н., професор

Лазур Я.В. – д.ю.н., професор

Манзюк В.В. – к.ю.н., доцент

Менджул М.В. – д.ю.н., професор

Мех Ю.В. – д.ю.н., професор

Ондрова Юлія – к.ю.н., доцент (Словацька Республіка)

Василенко О.Ю. – доктор філософії у галузі права

Ступник Я.В. – к.ю.н., доцент

Фазикош В.Г. – к.ю.н., професор

Фаркаш Мірча – професор (Румунія)

Фрідманський Р.М. – к.ю.н., професор

Рекомендовано до опублікування Вченою радою
ДВНЗ «Ужгородський національний університет», протокол №7 від 30.06.2025 року

Офіційний сайт: <http://app-journal.in.ua/>

Макетування здійснено у ТОВ «РІК-У»,
88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36;
print@rik.com.ua

ЗМІСТ

РОЗДІЛ VI. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Балюк Г.І., Балюк Ю.О., Бевз О.В. ПРИНЦИПИ І ЗАКОНОМІРНОСТІ РОЗВИТКУ ТА ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА.....	11
Батигіна О.М., Данілік Д.М. РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ПРАВА ОРЕНДИ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: СУДОВІ СПОРИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ.....	19
Данилюк Л.Р. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	24
Качурінер В.Л. ОЦІНКА ЧИННИХ ТА ПОТЕНЦІЙНИХ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ВПРОВАДЖЕННЯ БЛОКЧЕЙН-РІШЕНЬ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ ВИРОБНИЦТВІ.....	32
Кірін Р.С., Пащенко О.А., Хоменко В.Л. МІСЦЕ АІ-ТЕХНОЛОГІЙ В ГЕОЛОГО-ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ.....	37
Кондратюк Т.М., Єрмоленко В.М. ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ.....	46
Куренда С.В. СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ.....	51
Навроцький В.А. ЕФЕКТИВНИЙ ЗАХИСТ ПРАВА ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ ЯК ПРАВОВА ГАРАНТІЯ.....	58
Нечипорук Л.Д. ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	64
Палійчук В.Б. ПРИНЦИП «НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ» У ПРАКТИЦІ ЄСПЛ У КОНТЕКСТІ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ.....	70
Палійчук В.Б. ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ СПРАВЕДЛИВОГО СУДУ: АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЄСПЛ.....	75
Попович К.Г. ВІДКРИТТЯ РИНКУ ЗЕМЛІ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ 2025 РОКУ.....	81
Шарапова С.В. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІСІВ НА ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ ЗЕМЕЛЬ.....	86
РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО	
Арістова І.В. РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ ТА НАУКИ «ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО» У ДОСЯГНЕННІ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	92
Бессонов О.В. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПРАВОСУДДІ УКРАЇНИ.....	97
Бондар В.П. НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ ТА ВОЛОНТЕРСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ.....	102
Бондаренко В.А. РОЛЬ КОМУНІКАЦІЇ У ВІДНОСИНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	107

Бочаров К.В. ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ГЛОБАЛЬНОГО МІНІМАЛЬНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ.....	113
Валуєв А.О. РИСИ, ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЇ СИСТЕМИ СТРАХУВАННЯ БАНКІВСЬКИХ ВКЛАДІВ.....	120
Вітюк М.С. ПОДАТКОВЕ РЕЗИДЕНТСТВО ВИМУШЕНО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: УЗГОДЖЕННЯ З ФУНДАМЕНТАЛЬНИМИ ПРИНЦИПАМИ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ.....	130
Воронятніков О.О. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ.....	139
Гаврік Р.О., Владовська К.П. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ.....	144
Гарбінська-Руденко А.В., Верлата Д.А., Садова В.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	149
Гачкевич А.О. НАГЛЯД НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЄС ІЗ ЗАХИСТУ ДАНИХ ЗА ОБРОБКОЮ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СИСТЕМАМИ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ (НА ПРИКЛАДІ CNATGPT).....	154
Глух М.В., Саввопуло К.В. СУБ'ЄКТИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА ЇХ ВИДИ.....	161
Гончаренко М.М. КЛЮЧОВІ ТЕРМІНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ.....	168
Горобець Н.С., Резнік О.М. ПРОЗОРЕ УПРАВЛІННЯ ЯК УМОВА СТАЛОГО ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОРУПЦІЇ ТА «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ.....	175
Греца С.М. ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	180
Греца Я.В. ДОБРОСОВІСНА ПОВЕДІНКА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ – ДЕКЛАРАТИВНИЙ ПРИНЦИП ЧИ ІМПЕРАТИВНИЙ ОБОВ'ЯЗОК?.....	184
Жогло О.В. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ІЗ ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ.....	189
Захарченко А.М., Мердова О.М. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕКЛАРУВАННЯ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ І БОЄПРИПАСІВ ДО НЕЇ.....	196
Зеленський Є.С. РОЗВИТОК ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	205
Ковальов Н.С. ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ» ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	211
Когут О.В. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ТИМЧАСОВОГО ОБМЕЖЕННЯ У ПРАВІ КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ЗАСОБОМ ПІД ЧАС МОБІЛІЗАЦІЇ.....	216
Колеснікова М.В., Гнідаш В.С. КОНФІСКАЦІЯ РОСІЙСЬКИХ АКТИВІВ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	221
Комарницька І.І. ОСОБЛИВОСТІ СТЯГНЕННЯ АЛІМЕНТІВ З ВІЙСЬКОВИХ ТА ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	226
Литвиненко Є.В., Миргород В.В. СУЧАСНІ НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗМІНИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ОНОВЛЕННЯ СФЕРИ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	232

Логвиненко Б.О. ІНСТИТУТ ПОЧЕСНОГО КОНСУЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	237
Лук'яненко В.О. ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ САМОКОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА.....	242
Макеєв С.О. ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПІДСТАВ.....	250
Манічев А.В. ІНСТИТУТ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ.....	256
Марченко М.Ю. ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО ОРГАНУ З ПИТАНЬ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	261
Ментух Н.Ф. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПЛАТНИКАМИ ПОДАТКІВ.....	268
Мирошнікова А.Є., Шевчук О.М., Соловійова О.М. КОНСУЛЬТАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У МИТНІЙ СПРАВІ.....	274
Момот Ю.М. СУДОВА ПРАВОТВОРЧИСТЬ В КОНТЕКСТІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ.....	279
Назарчук А.В. ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ТА ЙОГО ЕЛЕМЕНТІВ.....	284
Новіцька І.В. ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ТА УСТАНОВИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ НЕПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ.....	290
Овчар М.М. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ СИСТЕМ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....	295
Петриченко О.П. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) НА РИНКУ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ.....	300
Пирожкова Ю.В. ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ.....	306
Проць І.М., Скриньковський Р.М., Петков С.В. ПРИНЦИПИ ВІЙСЬКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ.....	311
Рудик М.М. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ.....	317
Світличний О.П., Піддубний О.Ю., Ладиченко В.В. СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА ЙОГО БЕЗПЕКИ.....	322
Сірант М.М. ПОНЯТТЯ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ.....	329
Смердов В.Ю. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬОВАНИХ ІНОЗЕМНИХ КОМПАНІЙ В УКРАЇНІ З ПОЗИЦІЇ ЇХ ВПЛИВУ НА БОРТЬБУ З АГРЕСИВНИМ ПОДАТКОВИМ ПЛАНУВАННЯМ.....	335
Солодовник О.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ МОДЕЛЕЙ РЕГУЛЮВАННЯ.....	340
Старинський М.В., Татарінова К.В. РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В ФОРМУВАННІ ВАЛЮТНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	344
Сташишин О.А. СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ....	351
Стахура А.П. ОСНОВНІ ОБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	357

Сухоруков І.В. БОРОТЬБА З ДЕЗІНФОРМАЦІЄЮ В ЄС: ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ТА ЇХ ЕФЕКТИВНІСТЬ.....	362
Тімашов В.О., Адамович В.О. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВІД КІБЕРАТАК ТА ДРОНОВИХ НЕБЕЗПЕК УКРАЇНИ.....	367
Товстуха Д.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	374
Фесенко С.В. СУЧАСНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ.....	380
Цимбалюк А.І. МОДЕЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИПТОВАЛЮТ У США: ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	391
Черненко О.М. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЗАСТОСУВАННЯ ПРИВАТНОПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	398
Чудновець І.С. РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЕТАПИ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СУТНІСТЬ.....	404
Швець Д.Є., Костроміна О.Г., Прокопенко Б.І. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОНЯТТЯ «КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ» У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	410
Шевчук О. СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОГО ОБЛІКУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА.....	416
Ширган В.В. СУБ'ЄКТИ СИСТЕМИ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ ЗА ЄДИНИМ ТЕЛЕФОННИМ НОМЕРОМ 112.....	422
Шишкін О.В. ВЕКТОРИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ЗАХОПЛЕННЮ СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	427
Шопіна І.М., Василенко Т.Ю. ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	432
Шуваєва Є.О. ДЕМОГРАФІЧНІ ЧИННИКИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР.....	437

CONTENTS

SECTION VI. LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCES LAW

Baliuk G.I., Baliuk Y.O., Bezv O.V. PRINCIPLES AND REGULARITIES OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW DEVELOPMENT AND FORMATION.....	11
Batyhina O.M., Danilik D.M. LEASE AGREEMENT TERMINATION AS A BASIS FOR ENDING AGRICULTURAL LAND LEASE RIGHTS: LEGAL DISPUTES AND REGULATORY FRAMEWORK.....	19
Danyliuk L.R. THE LEGAL FOUNDATIONS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION.....	24
Kachuriner V.L. ASSESSMENT OF EXISTING AND POTENTIAL LEGAL MECHANISMS FOR IMPLEMENTING BLOCKCHAIN SOLUTIONS IN AGRI-INDUSTRY PRODUCTION.....	32
Kirin R.S., Pashchenko O.A., Khomenko V.L. THE PLACE OF AI TECHNOLOGIES IN GEOLOGICAL AND INFORMATION LEGAL RELATIONS.....	37
Kondratiuk T.M. Ermolenko V.M. PRINCIPLES OF WASTE MANAGEMENT.....	46
Kurenda S.V. MODERN METHODOLOGICAL AND METHODOLOGICAL PROBLEMS OF RESEARCH ON LEGAL REGULATION OF RELATIONS ON THE USE AND PROTECTION OF WATER RESOURCES.....	51
Navrotskyi V.A. EFFECTIVE PROTECTION OF PRIVATE PROPERTY RIGHTS TO LAND AS A LEGAL GUARANTEE.....	58
Nechyporuk L.D. LEGAL STATUS OF LAND IN UKRAINE DURING MARTIAL ARTS: FEATURES OF LEGAL REGULATION.....	64
Paliichuk V. THE PRINCIPLE OF «GOOD GOVERNANCE» IN THE PRACTICE OF THE ECHR IN THE CONTEXT OF RESOLVING LAND DISPUTES IN UKRAINE.....	70
Paliichuk V.B. PROTECTION OF LAND RIGHTS THROUGH THE MECHANISM OF A FAIR TRIAL: ANALYSIS OF ECTHR PRACTICE.....	75
Popovych K.G. OPENING THE LAND MARKET AND MODERNISATION OF AGRARIAN LEGISLATION OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS OF 2025.....	81
Sharapova S.V. PECULIARITIES OF THE LEGAL REGIME OF FORESTS ON CERTAIN CATEGORIES OF LAND.....	86
SECTION VII. ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW	
Aristova I.V. THE ROLE OF THE INFORMATION SPHERE AND THE SCIENCE OF «INFORMATION LAW» IN ACHIEVING SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN THE CONTEXT OF DIGITAL TRANSFORMATION IN UKRAINE.....	92
Bessonov O.V. PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES INVOLVED IN THE IMPLEMENTATION AND USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN THE JUSTICE SYSTEM OF UKRAINE.....	97
Bondar V.P. DIRECTIONS OF INTERACTION BETWEEN THE ARMED FORCES OF UKRAINE AND VOLUNTEER ORGANIZATIONS UNDER THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW.....	102
Bondarenko V.A. THE ROLE OF COMMUNICATION IN RELATIONS BETWEEN THE NATIONAL POLICE AND CIVIL SOCIETY.....	107

Bocharov K.V. PROSPECTS FOR INTRODUCING A GLOBAL MINIMUM TAX IN UKRAINE.....	113
Valuiev A.O. FEATURES, PRINCIPLES, AND FUNCTIONS OF THE BANK DEPOSIT INSURANCE SYSTEM.....	120
Vitiuk M. S. TAX RESIDENCY OF FORCIBLY DISPLACED PERSONS: ALIGNMENT WITH THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF JUSTICE AND LEGAL CERTAINTY.....	130
Voroniatnikov O.O. PUBLIC ADMINISTRATION OF THE EMERGENCY ASSISTANCE SYSTEM.....	139
Havrik R.O., Vladovska K.P. THEORETICAL, LEGAL AND APPLIED ASPECTS OF JUDICIAL CONTROL OVER THE EXECUTION OF COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE CASES.....	144
Harbinska-Rudenko A.V., Verlata D.A., Sadova V.O. LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF ELECTRONIC ADMINISTRATIVE SERVICES.....	149
Hachkevych A.O. THE SUPERVISION OF EU NATIONAL DATA PROTECTION AUTHORITIES OVER PERSONAL DATA PROCESSING BY AI SYSTEMS (THE CASE OF CHATGPT).....	154
Glukh M.V., Savvopulo K.V. SUBJECTS OF FINANCIAL SECURITY OF THE STATE AND THEIR TYPES.....	161
Goncharenko M.M. KEY TERMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE INFORMATION SPACE OF UKRAINE.....	168
Horobets N.S., Reznik O.M. TRANSPARENT GOVERNANCE AS A PREREQUISITE FOR SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL DEVELOPMENT: THE LINK BETWEEN CORRUPTION AND THE "GREEN" ECONOMY.....	175
Hretsa S.M. HISTORICAL STAGES OF THE INTRODUCTION OF VALUE-ADDED TAX IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES.....	180
Hretsa Y.V. CONSCIENTIOUS BEHAVIOR OF THE TAXPAYER: DECLARATIVE PRINCIPLE OR IMPERATIVE DUTY?.....	184
Zhohlo O.V. THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE INTERACTION BETWEEN SMALL BUSINESS ENTITIES AND THE STATE TAX SERVICE OF UKRAINE UNDER THE LEGAL REGIME OF MARTIAL LAW.....	189
Zakharchenko A.M., Merdova O.M. LEGAL ASPECTS OF DECLARING FIREARMS AND AMMUNITION.....	196
Zelenskyy E.S. DEVELOPMENT OF THE PREVENTIVE FUNCTION OF THE POLICE IN THE FIELD OF ENSURING CHILDREN'S RIGHTS DURING MARTIAL LAW.....	205
Kovalev N.S. THE LAW OF UKRAINE "ON LOCAL SELF-GOVERNMENT" AS AN INSTRUMENT OF LEGAL SUPPORT FOR DECENTRALIZATION.....	211
Kohut O.V. PECULIARITIES OF PROCEEDINGS IN ADMINISTRATIVE CASES REGARDING TEMPORARY RESTRICTION OF THE RIGHT TO DRIVE A VEHICLE DURING MOBILIZATION.....	216
Kolesnikova M.V., Hnidash V.S. CONFISCATION OF RUSSIAN ASSETS FOR THE RESTORATION OF UKRAINE: LEGAL PROBLEMS OF IMPLEMENTATION.....	221
Komarnytska I.I. PECULIARITIES OF COLLECTING ALIMONY FROM MILITARY PERSONNEL AND PRISONERS OF WAR UNDER MARTIAL LAW.....	226
Lytvynenko E.V., Myrhorod V.V. MODERN DIRECTIONS OF MODERNIZATION OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM IN THE LEADING COUNTRIES OF THE WORLD: THE MAIN TRENDS IN CHANGING THE LEGAL STATUS AND UPDATING THE SCOPE OF POWERS.....	232

Lohvynenko B.O. THE INSTITUTE OF HONORARY CONSULATE IN UKRAINE: PROBLEMS OF LEGAL STATUS AND DEVELOPMENT PROSPECTS.....	237
Lukianenko V.O. PROCEDURAL SELF-CONTROL IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS....	242
Makeiev S.O. TERMINATION OF CIVIL SERVICE IN UKRAINE: APPROACHES TO UNDERSTANDING AND CLASSIFICATION OF GROUNDS.....	250
Manichev A.V. THE INSTITUTE OF PRIVILEGED CATEGORIES OF CIVIL SERVANTS: A RETROSPECTIVE OF ITS FORMATION.....	256
Marchenko M.Y. LEGAL STATUS OF THE NATIONAL AUTHORITY FOR MINE ACTION.....	261
Mentukh N.F. PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF TAX LEGISLATION BY TAXPAYERS.....	268
Myroshnikova A.Ye., Shevchuk O.M., Soloviova O.M. CONSULTATIVE PROCEDURES IN CUSTOMS MATTERS.....	274
Momot Y.M. JUDICIAL LAW-MAKING IN THE CONTEXT OF THE DIGITAL TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE JUSTICE.....	279
Nazarchuk A.V. CHARACTERISTICS OF THE MECHANISM FOR PREVENTING DISCRIMINATION IN THE CIVIL SERVICE AND ITS ELEMENTS.....	284
Novitska I.V. STATE BODIES AND INSTITUTIONS IN THE FIELD OF IMPLEMENTING THE RIGHT TO EDUCATION BY MINORS.....	290
Ovchar M.M. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE USE OF UNMANNED AERIAL SYSTEMS BY THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE IN THE PROTECTION OF THE STATE BORDER OF UKRAINE.....	295
Petrychenko O.P. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF STATE ENERGY SUPERVISION (CONTROL) IN THE NATURAL GAS MARKET IN UKRAINE.....	300
Pyrozhkova Y.V. PUBLIC BUDGET EXPENDITURES OF UKRAINE: KEY ISSUES OF LEGAL REGULATION UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW AND POST-WAR RECOVERY.....	306
Prots I.M., Skrynkovskyy R.M., Petkov S.V. PRINCIPLES OF MILITARY DUTY AS A LEGAL CATEGORY.....	311
Rudyk M.M. FOREIGN EXPERIENCE IN ROAD TRANSPORT SAFETY AND ITS POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE.....	317
Svitlychnyy O.P., Piddubnyi O.Yu., Ladychenko V.V. SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ROAD TRAFFIC AND ITS SAFETY.....	322
Sirant M.M. THE CONCEPT AND PURPOSE OF STATE ENVIRONMENTAL CONTROL.....	329
Smerdov V.Y. LEGAL REGULATION OF CONTROLLED FOREIGN COMPANIES IN UKRAINE FROM THE PERSPECTIVE OF THEIR IMPACT ON THE FIGHT AGAINST AGGRESSIVE TAX PLANNING.....	335
Solodovnik O.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL BARRIERS TO THE PROTECTION OF PERSONAL DATA: A CONTEMPORARY ANALYSIS OF INTERNATIONAL MODELS OF REGULATION.....	340
Starynskyi M.V., Tatarinova K.V. THE ROLE OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE IN THE FORMATION OF MONETARY POLICY: LEGAL ASPECT.....	344
Stasyshyn O.A. WAYS TO IMPLEMENT THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN THE BUDGET PROCESS....	351
Stakhura A.P. THE MAIN OBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR GENDER EQUALITY IN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	357

Sukhorukov I.V. COMBATING DISINFORMATION IN THE EU: LEGAL INSTRUMENTS AND THEIR EFFECTIVENESS.....	362
Timashov V.O., Adamovych V.O. ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT FOR UKRAINE'S ENERGY SECURITY AGAINST CYBERATTACKS AND DRONE THREATS.....	367
Tovstukha D.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF ENTITIES ENSURING THE FINANCIAL AND ECONOMIC SECURITY OF THE STATE.....	374
Fesenko S.V. MODERN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR IMPLEMENTING DIMENSIONAL AND WEIGHT CONTROL.....	380
Tsybaliuk A.I. MODELS OF LEGAL REGULATION OF CRYPTOCURRENCIES IN THE USA: PROSPECTS FOR ADAPTATION IN UKRAINE.....	391
Chernenkyi O.M. THE NORMATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE APPLICATION OF PRIVATE LAW INSTRUMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION: A THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS.....	398
Chudnovets I.S. IMPLEMENTATION OF CIVIL SERVICE PERSONNEL IN UKRAINE: STAGES, FEATURES AND ESSENCE.....	404
Shvets D.E., Kostromina O.G., Prokopenko B.I. CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF THE NOTION «CONFLICT OF INTEREST» IN PUBLIC ADMINISTRATION.....	410
Shevchuk O. CORPUS DELICTI OF AN ADMINISTRATIVE OFFENCE IN THE FIELD OF MILITARY REGISTRATION: REGULATORY AND LEGAL CHARACTERISTICS.....	416
Shyrhan V. ENTITIES OF THE EMERGENCY ASSISTANCE SYSTEM VIA THE SINGLE TELEPHONE NUMBER 112.....	422
Shyshkin O.V. VECTORS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COUNTERACTION TO SEIZURE OF A BUSINESS ENTITY.....	427
Shopina I.M., Vasylenko T.Yu. PROTECTION OF THE CIVILIAN POPULATION OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF ARMED CONFLICT: LEGAL ASPECTS.....	432
Shuvaieva Ye.O. DEMOGRAPHIC FACTORS OF ILLEGAL MIGRATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL DIMENSION.....	437

РОЗДІЛ VI. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6+341.171

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.1>

ПРИНЦИПИ І ЗАКОНОМІРНОСТІ РОЗВИТКУ ТА ФОРМУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Балюк Г.І.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри екологічного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету і
мені Тараса Шевченка,
чл.-кор. НАПрН України,
Заслужений юрист України,
Відмінник освіти України
ORCID: 0000-0001-5855-0142*

Балюк Ю.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії права,
міжнародного права та приватного права
Інституту міжнародних відносин та права
Київського міжнародного університету*

Бевз О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-3445-3564*

Балюк Г.І., Балюк Ю.О., Бевз О.В. Принципи і закономірності розвитку та формування європейського екологічного права.

Екологічна тематика нині має чітку тенденцію до розширення свого проблемного поля. Вона включає багато різних, взаємопов'язаних між собою аспектів. Найважливішим із них вважають філософсько-методологічний, соціальний, ідеологічний, економічний, політичний, технічний та правовий аспекти. Безумовно, що нас цікавить еколого-правовий аспект. Зауважимо, що останнім часом еколого-правова наука все більше уваги приділяє саме соціо-гуманітарним наслідкам змін природного середовища людиною, зворотному впливу подібних змін на життєдіяльність самої людини та питанням забезпечення правовими засобами екологічної безпеки. Паралельно актуалізується проблема гармонізації стосунків людини та природи. Відбувається активний пошук шляхів та засобів оптимізації взаємин людини з довкіллям, забезпечення сталого розвитку системи «людина-біосфера». Надзвичайно велика роль у вирішенні вказаної проблем сьогодні відводиться еколого-правовій науці Європейського Союзу.

У статті досліджуються принципи і закономірності розвитку і формування європейського екологічного права. Наводяться положення, викладені в наукових роботах провідних вчених-фахівців у сфері європейського права, які вплинули на формування екологічного права ЄС і не втрачають своєї актуальності на сьогодні. На підтвердження наведені положення 8-ої Програми дій ЄС у сфері довкілля, прийнятої у 2022 році, яка ґрунтується на принципі «забруднювач платить», принципі вжиття заходів перестороги, принципі вжиття запобіжних заходів, принципі усунення забруднення передусім в його джерелі.

Крім того, розглядаються актуальні питання захисту екологічних прав людини і громадянина, зокрема формування права на сприятливе навколишнє середовище в праві Євросоюзу і можливі форми такого права, право на інформацію про навколишнє середовище.

В статті підкреслюється, що розглянуті питання, які торкаються фундаментальних засад екологічного права ЄС, є надзвичайно актуальними для України в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: екологічне право ЄС, принципи європейського екологічного права, група Авосетта, євроінтеграція.

Baliuk G.I., Baliuk Y.O., Bezv O.V. Principles and regularities of European environmental law development and formation.

Environmental issues are now showing a clear tendency to expand their scope. It includes many different, interrelated aspects. The most important of them are the philosophical and methodological, social, ideological, economic, political, technical, and legal aspects. Of course, we are interested in the environmental and legal aspects. It is worth noting that environmental and legal sciences have recently been paying increasing attention to the socio-humanitarian consequences of human alteration of the natural environment, the reverse impact of such changes on human life, and the issues of ensuring legal means of environmental safety. At the same time, the problem of harmonizing relations between humans and nature is becoming more and more relevant. There is an active search for ways and means of optimizing human relations with the environment and ensuring sustainable development of the human-biosphere system. Today, the environmental and legal science of the European Union plays an extremely important role in solving this problem.

The article examines the principles and regularities of European environmental law development and formation. The authors analyze the provisions set out in the scientific works of leading scholars in the field of European law, which influenced the formation of EU environmental law and remain relevant today. In support of this, the authors cite the provisions of the 8th Environment Action Programme (EAP) adopted in 2022, which is based on the polluter pays principle, the precautionary principle, the principle of preventive action, and the principle of rectification of pollution at source.

In addition, the authors examine topical issues of protection of environmental rights of man and citizen, in particular, the formation of the right to a favorable environment in EU law and possible forms of such a right, the right to information on the environment.

The article emphasizes that the issues under consideration, which touch upon the fundamental principles of EU environmental law, are extremely relevant for Ukraine in the context of European integration.

Key words: EU environmental law, principles of European environmental law, Avocet Group, European integration.

Постановка проблеми. Екологічне право ЄС нараховує уже сім десятиліть. Однак, слід зауважити, що екологічне право країн-учасниць Європейського Союзу почало формуватися раніше. Законодавство, практика і доктрина екологічного права Співтовариства і національних правових систем тісно переплетені і характеризуються високим рівнем розвитку, солідними досягненнями і в плані законотворчих рішень, і в плані масштабних та глибоких наукових досліджень. В той же час, багато завдань, на думку фахівців, все ще чекають свого вирішення. Так, зокрема, виникають нові виклики: в умовах глобалізації, посилення впливу на навколишнє середовище, появи нових видів протиправної поведінки, появи нових технологій, розширення можливостей еколога-політичних і правових заходів. Вони можуть бути вирішені лише шляхом спільних зусиль учених і практиків, юристів, економістів і екологів. Цьому має сприяти також і обмін науковою інформацією, в першу чергу, широкі публікації спеціальних досліджень і матеріалів дискусійного характеру.

Мета дослідження. Вважаємо, що для вітчизняних спеціалістів вкрай важливо ознайомитися, хоча б у найбільш загальному вигляді з підходами, які вплинули на розвиток екологічного права ЄС.

Стан опрацювання проблематики. Принагідно зауважимо, що література з проблем правової охорони навколишнього середовища, яка видається в країнах ЄС, практично неосяжна: десятки підручників, сотні монографій, звітів про дослідження, конференції, збірники статей, десятки журналів, які спеціалізуються саме на екологічному праві в цілому, або окремих його розділах (наприклад, журнали «Відходи», «Речовини» і тому подібне).

Дослідження принципів і закономірностей розвитку і формування європейського екологічного права є, з точки зору багатьох європейських фахівців в даній сфері, одним з найважливіших завдань. Важко назвати роботу з європейського екологічного права, яка б не торкалася його або не базувалася на працях, які його досліджують. Взагалі питання принципів права знайшли широке відображення в юридичній науці. Принципи права – одне з найпоширеніших понять загальної теорії права. Вони є предметом розгляду практично всіх підручників і навчальних посібників із загально-теоретичного правознавства [1, с. 66]. Достатня увага приділяється дослідженню принципів права

і галузевими правовими науками. Не є виключенням і наука екологічного права. В навчальній і науковій літературі з екологічного права традиційного виокремлюються питання принципів екологічного права. При чому нерідко підкреслюється універсальний характер таких принципів, тобто те, що вони базуються на загальних засадах міжнародного екологічного права. Так, в дисертаційному дослідженні Чаусової Л.Л., присвяченому принципам екологічного права, вони визначаються як основоположні засади, положення, які виводяться з екологічного законодавства України та деяких міжнародних еколого-правових приписів і рекомендацій [2, с. 3].

У сучасній еколого-правовій науці окрема увага приділяється європейським принципам охорони довкілля, що є особливо актуальним у зв'язку із євроінтеграційними прагненнями України і підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3, с. 25–53; 4; 5].

Виклад основного матеріалу. З метою висвітлення поширених в ЄС підходів і рівня досліджень використаємо одну із книг «Європейська конвенція і майбутнє європейського екологічного права» [6]. Авторами є провідні вчені – фахівці в сфері європейського права. Ця книга складається з доповідей, представлених під час конференції групи Авосетта в Амстердамі у 2002 році. Група «Авосетта» – це невелика неформальна група юристів, основною метою якої є сприяння розвитку екологічного права в Європейському Союзі та його державах-членах. Ця група названа на честь рідкісного птаха, який змусив Європейський суд встановити далекосяжні принципи європейського природоохоронного права в німецькій справі Лейбухт (Leybucht Case). Мова йде про рішення Європейського суду від 28 лютого 1991 року, яке стосувалося охорони диких птахів та будівельних робіт у спеціальній зоні охорони. Суд постановив, що держави-члени мають певну свободу у виборі територій для класифікації як спеціальних зон охорони, але не можуть самостійно змінювати або скорочувати їхню площу без вагомих підстав. Повноваження держав-членів зменшувати площу спеціальних природоохоронних територій можуть бути виправдані лише на виняткових підставах, що відповідають загальному інтересу, який є вищим за загальний інтерес, представлений екологічною метою Директиви [7] (мова йде про Директиву 79/409/ЄЕС зі збереження диких птахів, так звану Пташину директиву, яка була одним з перших важливих актів ЄС у сфері охорони природи, а згодом була замінена Директивою 2009/147/ЄС про захист диких птахів).

Отже, книга являє собою збірник взаємопов'язаних єдиною темою статей (глав), в яких з різних позицій аналізуються найбільш актуальні проблеми основоположних приписів, в плані перспектив подальшого розвитку екологічного законодавства, доктрини і судової практики Європейського Союзу і держав-членів. Необхідно зауважити, що дана наукова праця готувалася в умовах, коли активно йшла підготовка до прийняття Конституції ЄС. Угода про Конституцію ЄС була підписана 29 жовтня 2004 р. Однак вона так і не набула чинності, оскільки не всі країни-учасниці її ратифікували. Конституційний договір замінив Лісабонський договір, що містив багато змін, які спочатку були внесені до Конституційного договору, але замість того, щоб скасувати та замінити існуючі договори, просто вніс до них поправки та відмовився від ідеї єдиної кодифікованої конституції. Лісабонський договір, був підписаний 13 грудня 2007 року, набув чинності 1 грудня 2009 року. У зв'язку з цим Договір про заснування Європейського Союзу (ДЗЄС) було перейменовано на Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) і перенумеровано. Отже, чинними є два договори: Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу. Конкретні положення щодо охорони навколишнього середовища містяться у розділі XX "Довкілля" Договору про функціонування Європейського Союзу (консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу) [8]. Незважаючи на ці обставини, більшість положень книги залишаються актуальними, оскільки вони торкаються саме фундаментальних засад екологічного права ЄС, які залишаються незмінними.

Особливо це стосується принципів європейського екологічного права. Правові принципи взагалі відіграють фундаментальну роль у формуванні та функціонуванні правової системи. Вони є основоположними ідеями, що визначають зміст, структуру та напрямки розвитку права, відображають усталені уявлення про сутність права, його основні характеристики та закріплені правові цінності, допомагають законодавцям формулювати норми, забезпечуючи їх узгодженість та логічність, забезпечують сталість правових норм, що сприяє передбачуваності правового регулювання, гарантують дотримання основних прав і свобод, дозволяють правовій системі гнучко реагувати на суспільні трансформації та нові виклики. Суди та інші органи використовують принципи для тлумачення законів та прийняття рішень у складних правових ситуаціях.

Принципи права спрямовують і надають синхронності всьому механізмові правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права в суспільному житті і його розвитку [9, с. 42–46].

Так, в главі 1 «Екологічні принципи в праві Співтовариства» Г. Вінтер спочатку дає загальний огляд, а саме принципів: високого рівня захисту навколишнього середовища, підтримки покра-

щення якості навколишнього середовища; стимулювання міжнародних засобів регулювання; врахування факторів місцевого значення, попередження, відшкодування шкоди, відповідальності за забруднення [6, с. 3].

Відповідно до ч. 2 ст. 174 Договору про заснування ЄС (ч. 2 ст. 191 Консолідованої версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу станом на 30.03.2010 р.) політика Союзу щодо довкілля націлена на високий рівень захисту, враховуючи відмінності ситуацій в різних регіонах Союзу. Політика Союзу ґрунтується на принципі перестороги та на принципах необхідності вживання запобіжних заходів, необхідності виправлення екологічної шкоди, насамперед у її виток, та на принципі «забруднювач платить». Так як ці принципи можуть видатися достатньо безкомпромисними, автор підводить під них більш реалістичну основу. Згідно із ч. 3 ст. 174 Договору (ч. 3 ст. 191) при реалізації принципів Співтовариства слід брати до уваги: доступну інформацію науково-технічного характеру, регіональну різницю в умовах навколишнього природного середовища, переваги і недоліки; рівень економічного і соціального розвитку ЄС, збалансованого розвитку регіонів. Автор відзначає також, що принцип інтеграції займає особливе місце, так як є комплексним і сприяє імплементації принципів екологічної політики в інші сфери діяльності ЄС. Принцип усталеності при цьому не зазначається безпосередньо як принцип екологічної політики, а є завданням Співтовариства в цілому і характеристикою принципу інтеграції [6, с. 4]. В подальшому, він розглядає правове значення принципів для інститутів співтовариства і для країн-учасниць, використовуючи аргументацію, яка будується на розподілі принципів на уповноважуючі і направляючі.

У заключенні Г. Вінтер робить висновок, що законотворча діяльність по підготовці Конституції ЄС показала, що наявні формулювання принципів в основному достатні і відповідають вимогам, а також працюють. В жодному разі не можна опускатися нижче вже досягнутого рівня захисту навколишнього середовища та екологічних прав громадян. Це особливо стосується ст.ст. 6, 174 Договору про заснування Європейської Спільноти (ст. 193 консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу).

В главі 2 «Право на сприятливе навколишнє середовище і Конституція ЄС: до питання включення Хартії основних прав до Конституції Європейського Союзу», автором якої є Флоріан Ермакора, розглядаються актуальні питання захисту екологічних прав людини і громадянина, в тому числі Європейським і національними судами. Так як гарантування прав людини і основних свобод являє собою невіддільний елемент конституційної демократії сьогодні, робоча група прийняла рішення обговорити як інкорпорацію Хартії основних прав Європейського Союзу, яка була проголошена Європарламентом, Радою і Комісією 7 грудня 2000 р., у Європейську Конституцію, так і приєднання Євросоюзу до Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Автор поставив собі за мету дослідити формування права на сприятливе навколишнє середовище в праві Євросоюзу і подати огляд можливих форм такого права. В статті також реалізована спроба сформулювати право на сприятливе навколишнє середовище і наводяться пояснення до формулювання. Воно складається з двох складових. По-перше, в основу повинно бути покладено індивідуальне право, яке встановлює його сутність. Це право буде вкрай обмеженим, якщо привілейована особа не зможе застосувати дане право перед судом або адміністрацією. Відповідно, сутність права необхідно доповнити *locus standi*¹, даним привілейованій особі.

Як відомо, в Європейській конвенції з прав людини не міститься чіткого визначення права на сприятливе навколишнє середовище. В різних випадках Європейський суд з прав людини встановлював: чи можливо і в якій мірі забруднення навколишнього середовища порушує в зазначені Конвенції традиційні права людини і основні свободи. На основі прийнятих судом рішень (Герра проти Італії, Лопес Остра проти Іспанії та інші) і прийнятих законів, згідно прецедентному праву, право на сприятливе навколишнє середовище є складовою частиною права на повагу до приватного і сімейного життя.

Ф. Ермакора аналізує і приписи процесуального права на сприятливе навколишнє середовище в законодавстві ЄС. На його думку, це право, яке передбачено Конвенцією, включає в себе можливість примусу країни-учасниці ЄС. Право на доступ до правосуддя, широко представлене основним законодавством ЄС, на його думку, до цього часу серйозно обмежується. Ст. 230 пар. 4 Договору про утворення Євросоюзу обмежує доступ до правосуддя тими, хто безпосередньо і прямо в цьому зацікавлений. Критерії індивідуальної зацікавленості настільки вузько розуміються Європейським

¹ *Locus standi* (лат.) – це юридичний термін, що означає право особи або організації звертатися до суду для захисту своїх інтересів. Іншими словами, це здатність бути позивачем у судовій справі та довести, що справа безпосередньо стосується заявника. Наприклад, у питаннях екологічного права *locus standi* може дозволити громадським організаціям оскаржувати дії, що шкодять довкіллю, навіть якщо вони не є безпосередньо постраждалою стороною.

судом, що насправді доступ у зв'язку з індивідуальною зацікавленістю відіграє мінімальну роль при кваліфікації можливості доступу.

Як і в інших правових системах, велике значення належить підзаконним актам Євросоюзу, які регулюють право на сприятливе навколишнє середовище. Автор вважає, що основне і точно визначене право людини на сприятливе навколишнє середовище взагалі не інкорпоровано в підзаконні акти Євросоюзу. Деякі положення передбачають права частини індивідів на мінімальні аспекти сприятливого навколишнього середовища. Інші положення європейського екологічного законодавства розглядаються Європейським судом як такі, що передбачають права для індивідів. Найбільш яскравий приклад індивідуального права в рамках європейського екологічного права на як мінімум один аспект права на сприятливе навколишнє середовище – право на інформацію про навколишнє середовище, яке було встановлене Директивою 90/313/ЄЕС, яка, в свою чергу, була замінена Директивою 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 року про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви 90/313/ЄЕС, в рамках свободи доступу до інформації про навколишнє середовище. Можна порівняти ці положення з Директивою щодо відпрацьованого електричного та електронного обладнання (Директива WEEE) 2002/96/ЄС (в новій редакції Директива Європейського Парламенту і Ради 2012/19/ЄС від 4 липня 2012 року про відходи електричного та електронного обладнання), яка надає індивідуальним володільцям електронного або електричного сміття права здавати їх безкоштовно. Індивіди можуть користуватися положеннями різних Директив, які торкаються питань екологічного права, що мають пряму дію на території країн-учасниць. В даний час ця законодавча основа дозволяє приватним особам пред'являти претензії до держав з приводу навколишнього середовища.

Нарешті автор переходить до аналізу формулювання права на навколишнє природне середовище в Європейській Конституції [10] і пропонує наступну його редакцію: «Кожен має право на сприятливе навколишнє середовище. Це право являє собою важливий суспільний інтерес. Воно включає право на участь у прийнятті рішень, право на доступ до правосуддя і право на інформацію з питань навколишнього середовища. Високий рівень захисту навколишнього середовища і покращення якості навколишнього середовища повинні бути елементом політики Союзу, повинні бути гарантовані згідно з принципом усталеного розвитку».

Згідно антропоцентричного підходу до прав людини тільки людина може бути суб'єктом права на сприятливе навколишнє середовище. Відповідно з традиційною системою дуже часто важко узгоджується захист такого права при відсутності законодавчо визначеного суб'єкта, чий права безпосередньо порушені екологічним забрудненням. Із доктрини Європейського Суду автор робить висновок про те, що право на сприятливе навколишнє природне середовище повинно бути сформульовано максимально точно, так щоб фізичні особи могли скористатися ним при захисті своїх інтересів в суді. Також запропоноване формулювання враховує суспільні інтереси в праві на сприятливе навколишнє середовище, так само як це враховується в праві власності або в праві на вільне переміщення товарів.

Глава 3, яка була підготовлена Астрід Епіне, присвячена питанню розподілу законодавчої компетенції між країнами-учасницями і Євросоюзом, тобто одному із ключових питань Договору. Зазначена стаття сфокусована на екологічній політиці з чотирьох моментів: методи розподілу компетенції між країнами-учасницями і Союзом різняться в різних сферах; питання екології мають свої особливості, такі як міжнародний характер і труднощі в процесі імплементації; так як єдиного критерію розподілу компетенції поки не виявлено, характер тієї чи іншої сфери має поки що велике значення; цілком доцільно розпочати аналіз із ситуації, яка склалася, яка вимагає окремого розгляду кожної сфери компетенції [6, с. 45]. Вона розглядає розподіл компетенції з питань екології на прикладі системи ст. 174 Договору (ст. 191) і в підсумку дає оцінку системі, яка існує, а також перспектив розподілу компетенції у сфері екологічної політики. При цьому робить основний наголос на підтримці системи, яка склалася.

В дуже насиченій за змістом главі 4 «Екологічна політика ЄС і громадянське суспільство», автором якої є Ян. Х. Янс, підкреслюється, що формальна легітимність процесу прийняття рішень в ЄС знайшла своє відображення у відносинах Європейського парламенту і Союзу в існуванні виборних представників європейського народу. Європейським парламентом в Резолюції щодо Білої книги з управління сказано: «Консультації зацікавлених сторін... можуть лише доповнювати, але не замінити процедури і рішення законодавчих органів, які наділені демократичною компетенцією; лише рада і парламент як співзаконодавці можуть приймати відповідальні рішення в ході законодавчих процедур...» [6, с. 55]. Автор аналізує, яким чином неурядові організації можуть внести свій вклад в розвиток більшої представницької демократії існуючої легітимності в Європейському Союзі. Мета зазначеної статті подвійна: з одного боку – дати огляд відносин, які склалися між формуванням екологічної політики ЄС з неурядовими організаціями; з іншого – дати рекомендації по посиленню

і зміцненню цих взаємовідносин. Автор досліджує роль неурядових організацій на стадії внесення законопроектів, їх роль в процесі прийняття рішень, а також і роль після прийняття рішень (директив або регламентів). Так, на стадії підготовки пропозицій особлива роль неурядових організацій пов'язана з основними правами громадян на створення об'єднань для досягнення спільних цілей, так як це зазначено в ст. 12 Хартії основних прав Європейського Союзу. Комісія висловила свою думку з приводу можливої ролі неурядових організацій в документі, який має назву «Комісія і неурядові організації: створення сильної взаємодії». В даному документі зазначено ряд проблем: а) взаємодія з неурядовими організаціями відрізняється в різних сферах політики; б) внутрішні процедури в Комісії надзвичайно складні; в) відзначається недостатнє фінансування, можливостей фінансування і інформації з даного питання; г) Комісії слід надавати неурядовим організаціям більше інформації і посилювати взаємодію як засіб створення справжнього партнерства [6, с. 56].

Комісія встановила основні принципи і мінімальні стандарти для проведення консультацій зацікавлених сторін, такі як: 1) принцип участі; 2) принцип відкритості і доступності; 3) принцип ефективності; 4) принцип пов'язаності. А серед мінімальних стандартів Комісія вказала наступні: а) чіткий зміст процесів консультації, взаємодія, яка відноситься до процесів консультації, повинні бути зрозумілими і точними, повинні містити всю необхідну інформацію для отримання точних відповідей; б) консультування з цільовими групами; при визначенні цільової групи консультаційного процесу Комісія повинна впевнитися в тому, що питання стосовно якого сторони мали можливість висловити свою думку; в) опублікування. Комісія повинна проводити адекватну політику попередження і користування своїми каналами зв'язку з тим, щоб задовольнялись інтереси всіх цільових груп. Не виключаючи інструменти комунікації в мережі Інтернет, повинні проводитися відкриті громадські консультації; г) тимчасові обмеження участі; Комісія по можливості повинна надавати достатньо часу для планування і отримання відповідей на запрошення і письмові статті. Комісія по можливості повинна старатися надавати не менше 8 тижнів для отримання відповідей та письмових консультацій із суспільством і 20 днів для повідомлень про зустрічі; повідомлення і зворотній зв'язок; повинні бути отриманні дані про вручення повідомлень. Результати консультацій повинні також бути розміщені на сайтах в мережі інтернет [6, с. 57].

Я.Х. Янс звертає увагу на проблему відсутності правового зобов'язання проведення консультацій з НУО і розглядає питання впливу громадянського суспільства на екологічну політику, яка проводиться ЄС. Він вважає, що з правової точки зору такий вплив несуттєвий. З правової точки зору діалог і консультації між НУО і Комісією слід розглядати в загальному з позиції питання про прийняття рішень, і зокрема – позицій ст. 175 Договору про ЄС (ст. 192 консолідованої версії) для НУО. Особлива цінність таких консультацій витікає з права Комісії на ініціативу. Іншими словами, діалог і консультації з НУО повинні розглядатися в перспективі зростання якості пропозицій Комісії, які пропонуються нею увазі Ради і Європейському парламенту. На сьогодні проведення Комісією консультацій з НУО на перших стадіях формування політики стає все більш широко використовуваним елементом в підготовці пропозицій Раді і Парламенту. В будь-якому випадку, після підписання ЄС в липні 1998 року Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, так званої Орхурської конвенції, ЄС продемонструвало своє прагнення підвищити рівень і частоту проведення відповідних консультацій із суспільством в процесі формування екологічної політики ЄС.

У висновках Я.Х. Янс говорить про те, що відповідними положеннями Договору можна внести багато пропозицій щодо покращення представницької демократії в Європейському Союзі, в загальному і європейському екологічному праві зокрема. Дуже часто проблема криється в правильному виконанні, інколи достатньо внести ефективні зміни в підзаконні нормативно-правові акти, але все ж слід внести деякі зміни в Договори, а саме: 1) єдиною застосовуваною процедурою стосовно дій по захисту навколишнього середовища повинна бути процедура прийняття рішень більшістю; 2) для посилення законодавчого захисту необхідно вилучити вимоги щодо можливості порушення провадження фізичною чи юридичною особою лише проти рішення, адресованого цій особі чи проти рішення, що стосується її безпосередньо та особисто, хоча має форму регламенту чи рішення, адресованого іншій особі; 3) в Договір слід включити положення, щоб дебати, які проводяться в Європейському парламенті і Раді носили публічний характер; 4) повинен бути гарантований доступ до інформації всім органам і інститутам ЄС.

В главі 7 «Розширення ЄС і його наслідки для європейського екологічного права», автором якої є Г'юла Бенді, висвітлено підхід ЄС до перехідних заходів, які приймаються країнами-кандидатами на вступ, які можна звести до рамкового законодавства Співтовариства (включаючи право на доступ до інформації і забезпечення охорони навколишнього середовища; заходам, спрямованим на міжнародні угоди, стороною яких є Співтовариство; зменшення глобального транскордонного забруднення; створення законодавства щодо захисту навколишнього середовища, спрямованого

на збереження біологічного різноманіття; заходам по забезпеченню функціонування внутрішнього ринку (тобто дотримання стандартів товарів) [6, с. 99]. Так як перехідні заходи повинні носити обмежений тимчасовий характер, ЄС підкреслює із самого початку переговорів, що вони не замінюють імплементацію правових норм. Автор аналізує проблему імпорту екологічної політики і права ЄС, його адаптації і введення права щодо охорони навколишнього середовища у національне законодавство, відзначаючи, що країнам, які вступають, рекомендується: 1) визнати, що право на навколишнє середовище – це основне право, а не окреме питання; 2) використовувати словосполучення «право на охорону навколишнього середовища» разом з вказівкою на нинішні і майбутні покоління; 3) посилатися на зобов'язання ЄС і країн-учасниць по захисту даного права; 4) посилатися на зобов'язання всіх діючих суб'єктів дотримуватися зазначеного права.

Низка охарактеризованих в книзі питань розвинуто в іншій роботі групи Авосетта – збірнику статей «Принципи європейського екологічного права» [11]. Це видання присвячено вивченню основних принципів екологічного права, які містяться не лише в Договорі ЄС, але і в національних законодавчих базах. Книга включає 14 робіт відомих юристів із різних європейських держав. Параграфи даної книги розташовані відповідно до значимості основних екологічних принципів у сучасних правових європейських системах з юридичної точки зору. Частина розділів описує ситуацію в Європі в цілому. Однак, більша частина параграфів присвячена тій чи іншій країні, зокрема. У виданні наведено список рішень національних судів і Європейського Суду справедливості по справах в екологічній сфері. І крім того, є алфавітний вказівник, що значно полегшує використання книги читачем. Слід відмітити також, що видання переслідує своєю метою не стільки ознайомити з теорією екологічних принципів як таких, скільки показати картину судової практики при розгляді справ з екологічних спорів. І оскільки в порівнянні з іншими правовими галузями – ця достатньо молода, то тема видається досить цікавою.

Хочемо підкреслити, що викладені в працях групи Авосетта основоположні принципи і фундаментальні положення, які вплинули на формування екологічного права ЄС, не втрачають своєї актуальності і сьогодні. На підтвердження звернемо увагу на ті засади європейського екологічного права, які викладені в актуальних на сьогодні програмних документах ЄС.

Починаючи із 1973 року, майбутні законодавчі пропозиції і цілі для екологічної політики ЄС закладаються в програми дій з охорони навколишнього середовища (ПДОНС). У 2022 році була прийнята 8-й Програма дій ЄС у сфері довкілля [12]. Вона ґрунтується на принципі «забруднювач платить», принципі вжиття заходів перестороги, принципі вжиття запобіжних заходів, принципі усунення забруднення передусім в його джерелі:

- Принцип вжиття заходів перестороги (Precautionary principle) – прийняття запобіжних заходів навіть за відсутності повної наукової визначеності щодо екологічних ризиків.
- Принцип вжиття запобіжних заходів (Principle of preventive action) – вирішення екологічних проблем до того, як вони спричинять шкоду, а не реактивний підхід після їх виникнення.
- Принцип усунення забруднення в його джерелі (Principle of rectification of pollution at source) – боротьба із забрудненням на його початковій стадії, а не після того, як воно поширилося.
- Принцип «забруднювач платить» (Polluter pays principle) – покладання фінансової відповідальності за забруднення на того, хто його спричинив.

Висновки. Таким чином, принципи і фундаментальні засади європейського екологічного права, які були проаналізовані юристами групи Авосетта, і на сьогодні є ключовими в екологічній політиці ЄС та спрямовані на ефективний захист довкілля.

Підсумовуючи викладене, хочемо наголосити, що врахування викладених принципів і фундаментальних засад для України на шляху її євроінтеграційних процесів важко переоцінити. Так, надзвичайно важливим є підхід щодо редакції права громадян на сприятливе навколишнє середовище, питання залучення неурядових громадських організацій для вирішення питань щодо охорони навколишнього природного середовища. На думку провідних фахівців у сфері екологічного європейського права, вплив громадянського суспільства на екологічну політику, яка проводиться ЄС, є несуттєвим.

Для України актуальним є вивчення досвіду імпорту екологічної політики і права ЄС, його адаптації і введення у національне законодавство. Розділ 27 «Довкілля та зміна клімату» – один із найоб'ємніших і найскладніших у переговорах щодо членства в ЄС, адже охоплює десятки директив, регламентів і стандартів, які мають бути адаптовані та втілені в національну практику. Наразі Україна проходить важливий етап євроінтеграційного процесу – скринінг національного законодавства за переговорним розділом 27 «Довкілля та зміна клімату». Офіційний скринінг, який відбувся в червні 2025 р. в Брюсселі, це етап, на якому Європейська Комісія спільно з країною-кандидатом на членство в ЄС аналізують відповідність національного законодавства країни-кандидата відповідному *acquis* ЄС (праву ЄС). Він включає двосторонні зустрічі (сесії), під час яких Україна

презентує стан імплементації законодавства ЄС та відповідатиме на детальні питання Єврокомісії. Для цього були підготовлені відповідні презентації та заповнений опитувальник. Відповідність українського екологічного законодавства основоположним принципам і фундаментальним засадам європейського екологічного законодавства, які залишаються незмінними протягом багатьох років за таких умов є надзвичайно важливим.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
2. Чаусова Л.Л. Принципи екологічного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 1998. 15 с.
3. Ладиченко В.В., Гиренко І.В., Головка Л.О., Вітів В.А.К. Екологічна політика і право ЄС: навчальний посібник. Київ: Видавничий центр НУБіП України. 2019. 363 с.
4. Малишева Н.Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля в Україні. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 265–275.
5. Кобецька Н. Р. Система принципів права охорони довкілля в українській та польській правових доктринах. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право*. Ужгород, 2023. Т.2. Вип. 76. С. 9–15. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/280695/274898>.
6. The European Convention and the Future of European Environmental Law (Ed Jans, Jan H.). Groningen: Europa Law Publishin. 2003.
7. Judgment of the Court of 28 February 1991. Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany. Conservation of wild birds - Construction work in a special protection area. Case C-57/89. *European Court Reports 1991 I-00883* ECLI identifier: ECLI:EU:C:1991:89 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0057#SM>.
8. Консолідовані версії Договору про європейський союз та Договору про функціонування європейського союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.
9. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.
10. Договір про запровадження Конституції для Європи (проект) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_647?find=1&text=%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D1%96%D0%BB%D0%BB%D1%8F#w1_1149.
11. Principles of European Environmental Law Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers, Edited by Prof.Richard Macrory/ Europa Law Puplicing, Groningen. 2004. 256 p.
12. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the monitoring framework for the 8th Environment Action Programme: Measuring progress towards the attainment of the Programme's 2030 and 2050 priority objectives COM/2022/357 final URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A357%3AFIN>.

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.2>

РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ПРАВА ОРЕНДИ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: СУДОВІ СПОРИ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Батигіна О.М.,

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри конституційного, адміністративного,
екологічного та трудового права
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0002-7245-9369

Данілік Д.М.,

кандидатка юридичних наук, доцентка,
асистентка кафедри земельного та аграрного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0002-9946-9292

Батигіна О.М., Данілік Д.М. Розірвання договору оренди як підстава припинення права оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення: судові спори та нормативно-правове регулювання.

У статті досліджено правову природу розірвання договору оренди як юридичної підстави для припинення права оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення. Проведено аналіз чинного законодавства, а також розглянуто актуальну судову практику щодо вирішення земельних спорів у цій сфері.

Визначено основні види спорів щодо припинення права оренди за різних підстав, зокрема у судовому порядку та позасудовому порядку. Особливу увагу приділено проблематиці розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення за згодою сторін та в односторонньому порядку. Визначено правила оформлення розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення як підстава для примусового припинення права оренди.

У статті окремо проаналізовано механізми припинення права оренди як з ініціативи орендодавця, так і орендаря.

Робиться висновок, що розірвання договору оренди є підставою припинення права оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення та повернення земельної ділянки власнику. Судова практика у цій сфері демонструє, що механізм розірвання договорів потребує як чіткого законодавчого врегулювання, так і належного процесуального супроводу. Проблеми, що виникають у зв'язку з недосконалістю нормативно-правової бази, негативно впливають на стабільність аграрного сектору, створюють правову невизначеність для орендодавців та орендарів, а також спричиняють зростання кількості земельних спорів у судах. Для подолання виявлених недоліків необхідне системне оновлення законодавства, гармонізація норм Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України та спеціального законодавства про оренду землі, а також впровадження єдиних підходів у судовій практиці. Таким чином, удосконалення механізму розірвання договорів оренди сприятиме більш ефективному захисту прав сторін, підвищенню правової визначеності та зміцненню інституту оренди землі як важливого елементу земельних правовідносин.

Ключові слова: припинення прав, земельні спори, земельна ділянка сільськогосподарського призначення, оренда землі, примусове припинення прав на земельні ділянки, розірвання договору, підстави припинення прав на землю, способи захисту прав на земельні ділянки.

Batyhina O.M., Danilik D.M. Lease agreement termination as a basis for ending agricultural land lease rights: legal disputes and regulatory framework.

The article examines the legal nature of termination of a lease agreement as a legal basis for termination of the lease right to an agricultural land plot. The author analyses the current legislation and considers the current court practice of resolving land disputes in this area.

The author identifies the main types of disputes regarding termination of the lease right on various grounds, including in court and out of court. Special attention is paid to the issues of termination of an agricultural land lease agreement by agreement of the parties and unilaterally. The author defines the rules for formalising the termination of an agricultural land lease agreement as a ground for compulsory termination of the lease right.

The article separately analyses the mechanisms of termination of the lease right both at the initiative of the lessor and the lessee.

The author concludes that termination of a lease agreement is the basis for termination of the lease right to an agricultural land plot and return of the land plot to the owner. The case law in this area demonstrates that the mechanism of contract termination requires both clear legislative regulation and proper procedural support. The problems arising from the imperfect legal framework have a negative impact on the stability of the agricultural sector, create legal uncertainty for landlords and tenants, and lead to an increase in the number of land disputes in courts. To overcome the identified shortcomings, it is necessary to systematically update the legislation, harmonise the provisions of the Land Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine and special legislation on land lease, and introduce uniform approaches in court practice. Thus, improving the mechanism of termination of lease agreements will contribute to more effective protection of the rights of the parties, increase legal certainty and strengthen the institution of land lease as an important element of land relations.

Key words: rights termination, land disputes, agricultural land, land lease, compulsory termination of rights to land plots, termination of a lease agreement, grounds for termination of rights to land, ways to protect rights to land plots.

Постановка проблеми. Правове регулювання орендних відносин у сфері використання земель сільськогосподарського призначення має важливе значення для забезпечення стабільності аграрного сектору, ефективного використання земельних ресурсів та дотримання прав усіх учасників договірних правовідносин. Особливе місце в цій площині займають питання припинення права оренди, зокрема шляхом розірвання договору оренди земельної ділянки. Така підстава набуває актуальності в умовах зростання кількості судових спорів, пов'язаних із невиконанням або неналежним виконанням орендарями чи орендодавцями умов договору або ж закону.

Незважаючи на наявність загальних норм Цивільного кодексу України [1], Земельного кодексу України [2] та Закону України «Про оренду землі» [3], практика засвідчує численні проблеми, що виникають при реалізації механізму припинення права оренди у формі розірвання договору оренди. Йдеться як про формальні, так і про матеріальні аспекти, дотримання процедурних вимог, визначення істотних порушень договору, визначення моменту припинення права оренди та звісно правових наслідків припинення права оренди.

Стан опрацювання. Питання припинення права оренди шляхом розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення неодноразово висвітлювалося в українській та зарубіжній правових доктринах. Серед науковців, що зробили значний внесок у досліджувану тематику, можна назвати: О.В. Дзера, В.І. Бобрик, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, Т.О. Коваленко, О.А. Підпригора, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Їхні роботи охоплюють широкий спектр аспектів, водночас окремі питання щодо припинення права оренди шляхом розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення потребують подальшого та ретельного дослідження.

Метою статті є дослідження правової природи розірвання договору оренди як підстави припинення права оренди на земельну ділянку сільськогосподарського призначення, аналіз визначених чинним законодавством підстав для розірвання договору оренди як за ініціативою орендодавця так і за ініціативою орендаря, судовий та позасудовий порядок розірвання договору оренди, а також актуальної судової практики вирішення земельних спорів у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Оренда земель сільськогосподарського призначення є однією з найрозповсюдженіших форм землекористування в Україні. Згідно з ч. 1 ст. 93 Земельного кодексу України (далі ЗК України) право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності.

Особливості правового режиму земельних ділянок сільськогосподарського призначення зумовлені їхньою особливою економічною, соціальною та екологічною значущістю зумовлюють спеціальний порядок укладення, зміни і звісно припинення договору оренди. Земельні ділянки сільськогосподарського призначення є об'єктами особливої охорони, згідно чого законодавець встановив низку вимог до орендарів, зокрема щодо дотримання умов збереження родючості ґрунтів, цільового використання землі, недопущення її деградації тощо. Порушення цих вимог

може слугувати підставою для дострокового припинення права оренди у формі розірвання договору оренди.

Поняття термінів «припинення договору» та «розірвання договору» законодавчо не визначені. Однак із аналізу загальних норм Цивільного кодексу України та положень ст. 31, 32 Закону України «Про оренду землі» (далі Закон) виходить, що розірвання договору оренди землі є одним зі шляхів його припинення. Це означає, що розірвання договору завжди означає його припинення, натомість припинення договору оренди землі не завжди відбувається шляхом його розірвання. У випадку розірвання договору оренди припиняється й право оренди на земельну ділянку, що має юридичне значення для державної реєстрації речових прав та подальшого обігу землі.

Загальні підстави припинення права користування земельною ділянкою, у тому числі й на умовах оренди, визначені у ст. 141, 143 ЗК України.

У свою чергу ст. 31 Закону безпосередньо визначає підстави припинення саме договору оренди землі. Хочемо наголосити, що перелік підстав не вичерпний, договір оренди землі припиняється також в інших випадках, передбачених законом або договором.

Найбільш поширеним шляхом припинення договірних орендних відносин є саме розірвання договору.

Підстави для розірвання договору оренди земельної ділянки визначені Цивільним кодексом України (ст. 651, 652) (далі ЦК України), ЗК України (ст. 141, 143) та Законом (ст. 31, 32). Розірвання договору може відбуватися за згодою сторін або у судовому порядку за ініціативою однієї зі сторін у разі істотного порушення умов договору або закону.

Спори, пов'язані з розірванням договорів оренди земельних ділянок, є одними з найпоширеніших серед земельних спорів і виступають частою підставою для припинення орендних правовідносин. Це цілком закономірно, адже тривалий мораторій на продаж частини земель сільськогосподарського призначення зробив оренду основним механізмом формування земельних банків аграрних підприємств. У зв'язку з відкриттям ринку сільськогосподарських земель в Україні, зростала зацікавленість як з боку власників, так і потенційних покупців у можливостях дострокового припинення орендних договорів задля спрощення процесу купівлі-продажу таких ділянок.

Можемо констатувати, що значна частина розглянутих Верховним Судом земельних спорів, стосується саме припинення права оренди через розірвання договору оренди земельної ділянки. Згідно існуючої практики Верховного Суду серед підстав розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення, які найчастіше трапляються, слід виокремити: несплату орендної плати у встановлені строки або у встановленому розмірі; використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; погіршення агротехнічного стану ґрунтів; передача ділянки в суборенду без згоди орендодавця тощо.

Розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення можуть бути здійснено через судовий та позасудовий порядок.

Серед законодавчо визначених підстав для розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення в судовому порядку можемо визначити наступні: істотне порушення договору другою стороною (ч. 2 ст. 651 ЦК України); недосягнення згоди у випадку істотної зміни обставин, якими сторони керувалися при укладенні договору (ч. 1 ст. 652 ЦК України); невиконання сторонами обов'язків, передбачених ст. 24 і 25 Закону (ст. 32 Закону); невиконання сторонами умов, передбачених договором оренди землі (ст. 32 Закону); випадкове знищення чи пошкодження об'єкта оренди, яке істотно перешкоджає передбаченому договором використанню земельної ділянки (ст. 32 Закону); недосягнення сторонами договору згоди щодо розірвання договору у разі необхідності надання ділянки для суспільних потреб (ст. 32-1 Закону); використання земельної ділянки способами, які суперечать екологічним вимогам (п. «г» ч. 1 ст. 141 ЗК України); використання земельної ділянки не за цільовим призначенням (п. «г» ч. 1 ст. 141; п. «а» ч. 1 ст. 143 ЗК України); систематична несплата орендної плати (п. «д» ч. 1 ст. 141 ЗК України) тощо.

Серед підстав, які передбачають позасудовий порядок розірвання договору можна виокремити розірвання договору в односторонньому порядку (ч. 1 ст. 651 ЦК України, ч. 3 ст. 31 Закону). Для односторонньої відмови від договору потрібно прописати чіткий механізм із зазначенням алгоритму дій орендаря та орендодавця в самому договорі, зокрема визначити підстави для одностороннього розірвання, порядок комунікацій між сторонами при реалізації процедури одностороннього розірвання, визначення документів, які при цьому складатимуться та порядку їх надсилання, порядку звільнення ділянки тощо. Як справедливо підкреслено у науковій літературі, Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не передбачений чіткий механізм припинення права оренди земельної ділянки у зв'язку із односторонньою відмовою, що зумовлює необхідність судового розгляду з метою визнання припинення договору оренди земельної ділянки та припинення права оренди [4, с. 284]

Як приклад можна навести правову позицію Верховного Суду, який погодився, що норми законодавства не забороняють сторонам договору оренди земельної ділянки передбачити випадки його

розірвання в односторонньому порядку шляхом вчинення стороною одностороннього правочину, що оформляється прийняттям рішення у встановленому порядку [5].

Ще однією підставою, яка дає можливість в позасудовому порядку розірвати договори оренди земельної ділянки, є згода сторін договору. Згідно ст. 654 ЦК України розірвання договору повинне бути в такій самій формі, що й договір, який розривається, якщо інше не встановлено договором або законом. З чого слідує, що оформити розірвання договору оренди можна шляхом укладення додаткової угоди про дострокове розірвання договору оренди земельної ділянки. Форма та зміст такої угоди законодавством не визначено.

Не зважаючи на існуючу правову можливість розірвання договору оренди в позасудовому порядку, у більшості випадків розірвання таких договорів відбувається у судовому порядку. Серед найбільш розповсюджених підстав для розірвання договору оренди земельної ділянки сільсько-господарського призначення, більшість спорів припадає на вимогу орендодавця щодо розірвання договору оренди землі у разі систематичної несплати орендної плати.

Надважливе значення у цій категорії справ має саме визначення поняття систематичності. Так, Верховний Суд у своїх рішеннях визначився, що під систематичністю розуміється два та більше випадки несплати договірної орендної плати. Порушення умов договору оренди в частині зобов'язання сплати орендної плати лише один раз не вважається систематичним і не може бути підставою для розірвання договору оренди [6].

Окрім того, надважливим є отримання орендної плати не тільки своєчасно, але й в установленому у договорі розмірі. Недотримання встановленого у договорі розміру орендної плати, може мати наслідком його розірвання. Численна судова практика підтверджує, що систематична сплата орендної плати не у повному обсязі, визначеному договором, тобто як невиконання, так і неналежне виконання умов договору, є підставою для розірвання такого договору [7].

Питання співвідношення повної несплати та недоплати орендної плати як підстав розірвання договору оренди земельної ділянки окремо досліджується у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2024 року [8]. У цій постанові аналізується співвідношення загальних та спеціальних норм у вирішенні питання про розірвання договору оренди землі, а саме п. «д» ч. 1 ст. 141 ЗК України та ч. 2 ст. 651 ЦК України. Як висновок Верховний Суд визначає, що систематична повна несплата орендної плати за землю, як підстава для припинення права оренди, визначається відповідними нормами ЗК України. У той же час часткова несплата орендної плати за землю з кваліфікацією як істотне порушення договору як підстава для розірвання договору регламентується саме нормами ЦК України. Приписи про підстави припинення права користування земельною ділянкою, визначені ЗК України та ЦК України співвідносяться як такі, що не суперечать одні одним.

Варто наголосити, що задоволення позову про розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення та припинення права оренди у судовому порядку, суттєво залежить від належно зібраних доказів по справі. Верховний Суд вже неодноразово визначав, що належними доказами сплати коштів за оренду можуть бути: видатковий касовий ордер, виписаний орендарем та підписаний орендодавцем; видаткова накладна, підписана сторонами; довідка, видана податковою інспекцією, про наявність сплати коштів із земельного податку та оренди землі, оскільки вказані документи є платіжними і з них можливо встановити періоди нарахування [9].

Припинення права оренди в судовому порядку може відбутися ще за однією відомою підставою – використання орендарем земельної ділянки всупереч її цільовому призначенню. Така підстава розірвання договору є можливою завдяки тому, що відбувається порушення істотної умови договору, а саме зміна цільового призначення земельної ділянки без згоди орендодавця [10].

Інколи сторони договору оренди земельної ділянки шукають додаткові підстави для припинення права оренди, зокрема визначають такою підставою самостійний обробіток земельної ділянки орендодавцем. У Постанові Верховного Суду від 19.03.2021 року визначено, що бажання позивача самостійно обробляти земельну ділянку не є окремою підставою, визначеною законом або договором, для розірвання спірного договору оренди землі [11].

Також деякі орендодавці намагаються припинити право оренди шляхом поділу чи об'єднання земельних ділянок. Згідно висновків суду поділ земельної ділянки не припиняє права оренди на неї орендаря, а також не припиняє договору оренди [12].

Припиняючи право оренди на земельну ділянку в судовому порядку надважливо обрати правильний спосіб захисту. Наприклад, у одному із рішень Верховного Суду акцентується увага, що право орендодавця підлягає судовому захисту за його позовом шляхом визнання права орендаря таким, що припинене, а не шляхом припинення договору оренди землі [13].

Припинення права оренди у випадку розірвання договору оренди земельної ділянки тягне за собою як загальні так і спеціальні правові наслідки. Згідно ст. 653 ЦК України загальним наслідком розірвання договору оренди землі є припинення зобов'язання сторін. Якщо підставою розірвання

було істотне порушення договору однією із сторін, то згідно ст. 28 Закону мова може йти і про відшкодування збитків, завданих таким розірванням.

Ще одна група наслідків передбачається ст. 34 Закону – земельна ділянка підлягає поверненню орендарем орендодавцеві на умовах, визначених договором.

У разі ініціювання розірвання договору оренди землі орендарем, то орендодавець має право на отримання орендної плати на землях сільськогосподарського призначення за шість місяців, якщо протягом зазначеного періоду не надійшло пропозицій від інших осіб на укладення договору оренди цієї ж земельної ділянки на тих самих умовах. Такий наслідок не настає у разі, коли розірвання договору було обумовлено невиконанням або неналежним виконанням самим орендодавцем своїх договірних зобов'язань.

Висновки. Підсумовуючи, можна констатувати, що величезне значення під час розгляду справ судами про розірвання договору оренди земельної ділянки сільськогосподарського призначення мають формулювання у договорі умов, на яких орендар користується земельною ділянкою, прав та обов'язків сторін, а також підстав, за яких право оренди може бути припиненим.

Судова практика з розгляду спорів щодо припинення права оренди шляхом розірвання договорів оренди земель сільськогосподарського призначення демонструє низку проблем: різне тлумачення судами поняття «істотне порушення договору»; формальний підхід до аналізу доказів на підтвердження порушення умов договору; суперечності між нормами земельного та цивільного законодавства щодо розірвання договорів; проблематика одностороннього розірвання договору оренди; належність обраних способів захисту тощо. Вищевказані проблеми дають можливість зробити висновок про необхідність більш чіткого законодавчого врегулювання окресленої сфери.

Також законодавчі норми містять цілу низку прогалин, наприклад, не завжди чітко визначено строки повідомлення про припинення права оренди, вимоги до форми та змісту доказів у разі судового спору тощо.

Враховуючи наведене можемо зробити деякі пропозиції щодо удосконалення законодавства на підставі проаналізованої судової практики. Так, доцільним буде внести зміни до Закону України «Про оренду землі» з метою деталізації підстав і порядку розірвання договору оренди в судовому та позасудовому порядку. Удосконалення механізму розірвання договорів оренди сприятиме більш ефективному захисту прав сторін, підвищенню правової визначеності та зміцненню інституту оренди землі як важливого елементу земельних правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
3. Про оренду землі: Закон України від 06.10.1998 № 161-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text>.
4. Шимко А.Р. Розірвання договору оренди землі в односторонньому порядку: проблеми правозастосування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. Том 2, № 86 (2024). С. 277–285.
5. Постанова Верховного Суду від 16.05.2018 року; судова справа № 420/504/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74188327>.
6. Постанова Верховного Суду від 06.03.2019 року; судова справа № 183/262/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80458238>.
7. Постанова Верховного Суду від 04.12.2019 року; судова справа № 183/1749/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86205820>.
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2024 року; судова справа № 918/391/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123602976>.
9. Постанова Верховного Суду від 06 вересня 2023 року; судова справа № 193/805/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113396040>.
10. Постанова Верховного Суду від 22.12.2022 року; судова справа № 133/1886/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108059677>.
11. Постанова Верховного Суду від 19.03.2021 року; судова справа № 198/1022/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95654245>.
12. Постанова Верховного Суду від 16.06.2023 року; судова справа № 357/9169/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111647649>.
13. Постанова Верховного Суду від 28.09.2022 року; судова справа № 663/1651/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106621584>.

UDC 502.1:34:061.1EU

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.3>

THE LEGAL FOUNDATIONS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Danyliuk L.R.,

*Candidate of Science in Law (PhD), Associate Professor
Associate Professor of the Department of Labour,
Environmental and Agricultural Law
Vasyl Stefanyk Precarpathian National University*

Danyliuk L.R. The legal foundations of environmental protection in the European Union.¹

Academic research engages in ongoing debate regarding the legal nature, interrelationship, and correlation between legal principles and legal norms; between legal principles and the principles of legal regulation; as well as between legal principles and the principles of legal policy. Nevertheless, it is the principles of law that constitute the fundamental basis and structural framework upon which all other legal elements are built. These principles guide the legal regulation of social relations and shape the direction of legal policy. In this regard, it is appropriate to approach these concepts from a perspective that distinguishes between the primary and the derivative.

In specialised doctrinal literature, alongside the principles of EU law, particular attention is devoted to the legal nature and distinctive features of the concept of "EU values", and to the relationship between the categories "principles of EU law" and "EU values".

This article offers a comprehensive analysis of the legal foundations of environmental protection in the European Union through the lens of the categories "EU values", "principles of EU law", and "principles of EU environmental law". It elucidates their core meanings, provides a systematic classification, and presents the author's original approach to interpreting the content and internal structure of the EU's legal framework for environmental protection.

The author's proposed "legal foundations of environmental protection in the EU" emphasises the importance of a holistic examination, encompassing not only the specific principles of EU environmental law, but also the broader ideological benchmarks of the legal regulation of environmental relations across the Union.

The article concludes that the most optimal internal structure of the EU's legal framework for environmental protection is reflected in the following three-tiered classification of principles: 1) values-principles or mega-principles: equality, the rule of law and respect for human rights, justice, security, the sustainable development of the Earth, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights; 2) general principles of EU law: principle of EU law primacy, principle of EU law direct effect, principle of cooperation, principle of integrating environmental issues into EU policies and actions, principle of subsidiarity, principle of proportionality; 3) special principles of EU environmental law: precautionary and prevention principles, principle of rectification of damage at source, principle of sustainable development, the polluter pays principle.

Key words: EU law, environmental protection, principles of EU environmental law, precautionary and prevention principles, principle of rectification at source, sustainable development, the polluter pays principle.

Данилюк Л.Р. Правові засади охорони довкілля в Європейському Союзі.²

В наукових дослідженнях зустрічається ряд дискусій щодо правової природи, взаємозв'язку та співвідношення принципів права й норм права, принципів права та принципів правового регулювання, принципів права й принципів правової політики тощо. Однак саме принципи права є першоосновою та конструкцією на яких базуються усі інші елементи права й які визначають напрями правового регулювання суспільних відносин і вектори правової політики. Тобто в даному контексті доцільно вести мову про генезу вказаних понять як про первинне та похідне. Також у спеціальних доктрин-

¹ Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

² Фінансується Європейським Союзом. Проте висловлені погляди та думки належать лише автору і не обов'язково відображають Європейський Союз або Європейське виконавче агентство з освіти та культури. Ні Європейський Союз, ні орган, що надає гранти, не можуть нести відповідальність за них.

нальних працях поруч із принципами права ЄС окрема увага присвячується правовій природі та особливостям поняття «цінності ЄС», співвідношенню категорій «принципи права ЄС» і «цінності ЄС».

В представлений статті здійснено всебічний аналіз правових засад охорони довкілля в ЄС через призму категорій «цінності ЄС», «принципи права ЄС», «принципи довкіллевого права ЄС», з'ясовано їх суть, проведено структурування та представлено авторський підхід до розуміння змісту й внутрішньої побудови системи правових засад охорони довкілля в ЄС.

Запропонована автором конструкція «правові засади охорони довкілля в ЄС» наголошує на необхідності вивчення не тільки спеціальних принципів довкіллевого права ЄС, але всіх ідеологічних орієнтирів правового регулювання екологічних відносин у ЄС комплексно.

Автор приходять до висновку, що найоптимальніше внутрішню побудову системи правових засад охорони довкілля в ЄС відображає наступна структура принципів: 1) цінності-принципи або надпринципи: рівність, верховенство права та повага до прав людини, правосуддя, безпека, сталий розвиток планети, вільна справедлива торгівля, викорінення бідності та захист прав людини; 2) загальні принципи права ЄС: принцип верховенства права ЄС, принцип прямої дії права ЄС, принцип співпраці, принцип інтеграції екологічних питань в політику та дії ЄС, принцип субсидіарності, принцип пропорційності; 3) спеціальні принципи довкіллевого права ЄС: принципи перестороги та попередження, принцип виправлення шкоди в джерелі її виникнення, принцип сталого розвитку, принцип забруднювач платить.

Ключові слова: право ЄС, охорона довкілля, принципи довкіллевого права ЄС, принципи перестороги та попередження, принцип виправлення шкоди в джерелі її виникнення, принцип сталого розвитку, принцип забруднювач платить.

Introduction. In the theory of state and law, the fundamentals of legal regulation of social relations are defined through the concept of "principles". In essence, principles are the foundation upon which the entire legal system is built; they shape the directions of regulation for all legal relations and serve as a guiding framework for the development of society and the state.

In scholarly literature, one can encounter numerous discussions regarding the legal nature, interrelation, and correlation between the principles of law and legal norms, the principles of law and those of legal regulation, as well as the principles of law and the principles of legal policy, among others. It is evident that the principles of law serve as the foundation and structural framework upon which all other elements of law are based, and they determine the directions of legal regulation of social relations and the vectors of legal policy. In this context, one may thus speak of the genesis of these concepts in terms of primary and derivative elements.

In the meantime, various criteria for classifying the principles of law are known, one of the most common being the scope of their application. Based on this criterion, principles are typically divided into general (universal for all branches of law), sectoral (characteristic of a specific branch of law), and intersectoral principles (applied across several branches of law).

When discussing the principles of European Union law, it is important to note that they are considered guiding foundations that concisely express the essential characteristics and values of the EU legal system. These principles define both the specific content and the general conceptual direction of legal regulation of social relations within the framework of the European Union. They are diverse and are distinguished by their origins (material sources), the sources of their codification (formal sources), their substance, and their functional significance [1, p. 10].

Moreover, in specialised doctrinal studies, alongside the principles of EU law, particular attention is devoted to the legal nature and specific features of the concept of "EU values", as well as to the relationship between the categories of "principles of EU law" and "EU values."

In particular, V. V. Kolesnichenko concludes that the values of the European Union are the general principles of EU law of the highest order ("mega-principles", so to speak), reflecting the foundations that form the legal heritage of modern European civilisation, the observance of which is guaranteed at a high – supranational – level. They can also be called values-principles, since many of them (freedom, democracy, the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms) were previously stated in Art. 6 of the Treaty on European Union of 1992, where they were called "principles". In addition, in other articles of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Lisbon (e.g. Art. 21), these values are also called "principles". In the same article, where the values of the Union are enshrined, they are recognised as common to all Member States, i.e. they fall into the category of general principles of law; they are the fundamental principles that form the legal heritage of modern European civilisation [1, p. 10].

Based on relevant theoretical approaches, the formulation of the article's topic is also substantiated. The article emphasises the need to analyse not only the specific principles of EU environmental law but also all legal foundations of environmental protection in a comprehensive manner.

The purpose of the research. The article is aimed at conducting a comprehensive analysis of the legal foundations of environmental protection in the EU through the lens of the categories “EU values”, “principles of EU law,” and “principles of EU environmental law.” It seeks to clarify their essence, perform a structural classification, and present the author’s own approach to understanding the content and internal structure of the system of legal foundations for environmental protection in the EU.

The state of studying of the issue. The analysis of recent publications shows that the principles of EU law in general – and the principles of EU environmental law in particular, including their content, classification, and interrelation – have been the subject of scholarly exploration by both domestic legal scholars and international researchers. The doctrinal foundation for this work includes the studies of V.V. Kolesnichenko, Ph. Sands, S.M. Kravchenko, O.A. Andrushevych, Jn.E. Bonine, Yu.S. Shemshuchenko, N.R. Malysheva, L.L. Bohachova, M.M. Mykievych, N.I. Andrushevych, T.O. Budiakova, N. de Sadeleer, B. Sjaafjell, among others.

However, the topic of legal principles of environmental protection in the EU is mostly developed at the level of studying special principles of EU environmental law. Therefore, in legal literature, attention is mainly paid to independent consideration of the precautionary and prevention principles, rectification of damage at source, sustainable development, the polluter pays principle, and others. Therefore, the chosen direction of this scientific discussion is relevant and important.

Presenting the main material. Findings and discussion. The successful achievement of the stated objectives depends on the correct interpretation of the general theoretical understanding and significance of the features, role, and classification of legal principles, among other aspects.

Among the key features of the principles of law, the following are commonly identified: they serve as a concentrated expression of the essential characteristics and values inherent in a given legal system; they possess the most general nature; they determine the substantive character of the legal system and its structural subdivisions, as well as the directions of their further development; they hold priority over legal norms; compared to legal norms, they are more stable (i.e. they remain unchanged over long periods of time); they act as a general standard of conduct without specifying rights and obligations; they are typically enshrined in external forms (sources) of law; they may also be applied in unwritten form; an important way in which they are manifested is through judicial practice [2, p. 7].

As for the role of the principles of law, in the EU legal system they are characterised as follows: first, they serve as the framework – the supporting structure – of the legal system; second, they act as a guiding compass in the formation and development of law, providing legislators with leading ideas that shape the improvement of legal norms; third, they have a significant influence on the formation of legal consciousness, as people in their everyday lives tend to be guided not by specific legal norms but rather by legal principles; fourth, they may serve as a direct basis for making individual legal decisions in specific cases; fifth, in situations where there are gaps in legislation, legal principles may be used as a legal basis for resolving legal disputes, thereby functioning as a source of law; sixth, legal principles contribute to the proper interpretation of legal norms [1, p. 11].

Therefore, the system of principles of European Union law is a set of closely interrelated and hierarchically structured guiding foundations that determine both the general conceptual orientation and the specific content of the legal regulation of social relations within the framework of the European Union [1, p. 17].

To conclude, the principles of EU environmental law are the fundamental approaches enshrined in EU legislation that shape the further directions of legal regulation of social relations in the field of protection, use, and restoration of natural objects and their resources, the implementation and protection of environmental rights within the EU, and the assurance of environmental safety.

Moreover, EU environmental law now comprises the general principles and rules set forth in the EC Treaty (and the EURATOM Treaty), as amended, together with hundreds of Directives, Regulations and Decisions addressing environmental issues which have been adopted since 1967, and the obligations arising for the EC under the many international environmental agreements to which it is a party [3, p. 749].

It is worth noting that the special principles of international environmental law, which have been fully developed and are universally recognised, include: the right of individuals to live in a healthy environment and the responsibility to protect and improve the environment for the benefit of present and future generations; the sovereign right of states to exploit their natural resources and their obligation, within the framework of national jurisdiction, not to cause environmental harm to other states; international responsibility for causing such harm; international cooperation among states in the field of environmental protection based on equality; prevention of marine pollution and harm to the environment [4, p. 27-28]. Additionally, they include: sustainable development, which implies the integration of environmental concerns into economic and social development; environmental security

of states based on mutual cooperation; the precautionary principle in environmental activities; a coordinated approach to environmental planning and management; an effective and dynamic role of international organisations in environmental protection and improvement; scientific justification of environmental measures; compliance monitoring of agreed environmental standards among states; public access to environmental information and participation in solving environmental issues; dissemination of environmental information and knowledge among the population; compensation for environmental damage, including on the basis of the "polluter pays" principle; and the peaceful resolution of environmental disputes between subjects of international environmental law [5, p. 755].

It is clear and logical that the principles of EU law are classified according to various criteria and approaches, among which the most common are the scope of application (general and specific), the acts of codification (founding treaties, secondary legislation, case law, international documents), internal structuring (vertical and horizontal), and others.

According to L.L. Bohachova, the classification of legal principles holds both theoretical and practical significance. It allows for a deeper understanding of the legal nature of legal principles; the establishment of vertical and horizontal connections between different groups (types) of legal principles within the same category; the determination of each principle's place in the systemic-hierarchical structure of law; and the development of recommendations aimed at enhancing their regulatory effectiveness [6, p. 47].

However, within the scope of this publication, the aim is not so much to examine existing criteria or identifying new approaches to the classification of EU environmental law principles, but rather in organising the existing legal foundations of environmental protection in the EU and presenting their comprehensive system.

Since the proposed topic goes beyond the context of the specific principles of EU environmental law and involves a comprehensive analysis of the legal foundations of environmental protection, it is necessary to proceed to the study of the interrelation between EU values and its environmental law.

EU Values and Environmental Protection. A unified and interdependent comprehensive system of EU legal principles was formed in accordance with the Treaty of Lisbon. This treaty represents ordinary amendments to the texts of two interrelated founding documents – the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. However, it also introduced changes to the system and content of the principles of EU law [7, p. 187].

In fact, the Treaty of Lisbon introduces the concept of "Union values," which are clearly and directly linked to legal principles. Thus, Article 2 of the Treaty on European Union, as amended, states: "The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail". As shown by a systematic interpretation of the provisions of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Lisbon, it is appropriate to refer to these values as values-principles, as they form the foundation of modern European civilisation. These values-principles differ from other principles of EU law also in terms of the level and rigor of their protection in the event of a violation. The Union itself serves as the guarantor of their observance by all Member States. Sanctions for non-compliant states are provided for in the founding treaty itself [7, p. 183].

The Treaty of Lisbon also enshrines in greater detail the values, interests, and principles that govern the European Union's relations with the wider world. According to paragraph 5 of Article 3 of the Treaty on European Union, these include: peace, security, the sustainable development of the Earth, solidarity and mutual respect among peoples, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights, in particular the rights of the child, as well as to the strict observance and the development of international law, including respect for the principles of the United Nations Charter [7, p. 184].

In support of V.V. Kolesnichenko's reasoning and the proposed approach to understanding values-principles, it is also important to emphasise their significance beyond established or formal norms. On the one hand, there are the fundamental tenets that must, by default and without question, be present in any democratic entity – principles that we perceive as inherent and inalienable. On the other hand, it is precisely in the functioning of legal relations related to the protection, use, and restoration of natural objects and their resources, the realisation and safeguarding of environmental rights in the EU, and the guarantee of environmental security, that the role of such "mega-principles" is demonstrated – equality, the rule of law and respect for human rights, justice, security, the sustainable development of the Earth, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights.

General Principles of EU Law and Environmental Protection. In European law, the main source of legal principles was initially case law. When formulating the legal principles of the Union, the Court of Justice

of the European Communities relies on the common constitutional traditions of the Member States and the generally recognised principles of international law. A number of principles of both general and specific nature are enshrined in the founding treaties of the European Community and the European Union. Other principles, which fall into the category of general principles, are mainly established in the decisions of the Court of Justice of the European Communities [8, p. 79].

Nicolas de Sadeleer among the provisions of the EU's founding documents, identifies the following as addressing environmental protection: Article 3 (3) TEU, Articles 114 (3), ст. 191 TFEU, Article 37 EUCHR [9, p. 454].

According to Article 3 (3) Treaty on European Union, the Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance [10].

The provisions of the Article 114 (3) Treaty on the Functioning of the European Union state that the Commission, in its proposals envisaged in paragraph 1 concerning health, safety, environmental protection and consumer protection, will take as a base a high level of protection, taking account in particular of any new development based on scientific facts. Within their respective powers, the European Parliament and the Council will also seek to achieve this objective [11].

In accordance with the Article 191 Treaty on the Functioning of the European Union, Union policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives: preserving, protecting and improving the quality of the environment; protecting human health; prudent and rational utilisation of natural resources; promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, and in particular combating climate change. Union policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Union. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay [11].

Article 37 Charter of Fundamental Rights of the European Union proclaims that a high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development [12].

In addition, environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development (Article 11 Treaty on the Functioning of the European Union) [11].

It is evident that the environmental integration that this rule mandates for the EU is arguably a necessary contribution to achieve policy coherence for sustainable development, or sustainability – as it currently often denoted [13, p. 1]. The integration principle became part of the EU Sustainable Development Strategy, which provides a long-term vision that involves combining a dynamic economy with social cohesion and high environmental standards. It requires a new emphasis on policy coordination and integration. As part of the implementation of the EU Sustainable Development Strategy, the Commission has introduced a system of extended impact assessment for all major policy proposals. Furthermore, the integration principle became part of the Cohesion Policy which – as the EU's main investment policy – has a particular responsibility to mainstream environment into its programmes and projects [14]. Thus, the framework of EU policy is embedded within the concept of sustainable development. Sustainable development is referred to in the Treaty as an overarching, long-term objective of the European Union [15, p. 14].

However, some of the analysed articles and the ideological directions of EU environmental policy enshrined in them go beyond general objectives and fall within the scope of specific principles of EU environmental law.

As for the general foundations of environmental protection in the EU, it should be noted that some publications also classify the following as general principles: EU law primacy, effectiveness, direct effect, integration [14]. In addition, the field of European environmental law applies procedural principles of EU law, such as the principle of proportionality and the principle of subsidiarity [14; 8, p. 79]. Some of these principles have been established through the case law of the Court of Justice in the legal order of the European Union and are reflected in the founding treaties of the EU [16; 14].

Therefore, the limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality. Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred

upon the Union in the Treaties remain with the Member States. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties. The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality (Article 5 Treaty on European Union) [10].

In order to better understand the principles and their content, it is necessary to examine examples of their application. In Case C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco*, para. 181–183, the CJEU concluded that eliminating the differences on the manufacture, presentation and sale of tobacco products, while ensuring a high level of health protection, is in line with the principle of subsidiarity. In Case C-358/14 *Poland v Parliament and Council*, the CJEU confirmed that the EU was permitted to prohibit the sale of menthol cigarettes in the European internal market. According to the Court, the prohibition cannot be regarded as manifestly inappropriate for achieving the objective of facilitating the smooth functioning of the internal market for tobacco and related products, taking as a base a high level of protection of human health, especially for young people. Any less restrictive measures do not appear to be equally suitable for achieving the objectives pursued [14].

According to Yu. V. Shabardina, the principles of proportionality and “smart regulation” can be considered complementary. Proportionality, as defined in Article 5 of the Treaty establishing the European Community, implies that authorities may not impose obligations on citizens that exceed the limits of necessity arising from public interest. “Smart regulation” refers to achieving results in the least burdensome way possible [17, p. 577].

Based on the analysis of the provisions of the EU founding treaties, as well as the reviewed academic studies, relevant case law examples, it is appropriate to highlight the following general principles of legal environmental protection in the EU: principle of EU law primacy, principle of EU law direct effect, principle of cooperation, principle of integrating environmental issues into EU policies and actions, principle of subsidiarity, principle of proportionality.

Special Principles of EU Environmental Law. Drawing on the examined sources, the following special principles of EU environmental law can be identified: precautionary and prevention principles, principle of rectification of damage at source, principle of sustainable development, the polluter pays principle.

The precautionary and prevention principles, while similar in phrasing, differ significantly in substance, rationale, and application. Specifically, the precautionary principle is invoked in situations where environmental risks associated with a particular activity have not been fully proven or scientifically confirmed. In such cases, there exists only a reasoned probability or suspicion of potential environmental harm.

Where there is uncertainty about the risk of environmental harm, the precautionary principle allows or requires protective measures to be taken without having to wait until the harm materialises. There is a set of factors shared in every definition of the precautionary principle – existence of danger and scientific uncertainty. As a result, the precautionary principle always deals with potential harm and serves as a tool to bridge uncertain scientific information and a political responsibility. For instance, in Case C-254/19 *Friends of the Irish Environment*, the CJEU held that the assessment of a project’s implications must be carried out where it cannot be ruled out, having regard to the best scientific knowledge in the field, that the plan or project might affect the conservation objectives of the site. A previous assessment of that project, carried out before the original consent for the project was granted, cannot rule out that risk unless it contains full, precise and definitive conclusions capable of removing all reasonable scientific doubt as to the effects of the works, and provided that there are no changes in the relevant environmental and scientific data, no changes to the project and no other plans or projects [14].

In contrast, the prevention principle is applied to foresee and prevent environmental harm before it occurs. In essence, it requires preventive steps towards activities whose environmental risks have already been proven.

Unlike the precautionary principle, it is applied in law and policy when the risk of harm to the environment is clear. However, the precautionary and prevention principles have been closely linked to one another; for example, in the case of ozone-depleting chemicals. In the 1970s, there was the general

consensus (but no proof) at the international level that chlorofluorocarbons could destroy the ozone layer. Thus, their use was cautioned (precautionary). By the late 1980s, scientific evidence emerged that depletion of the stratospheric ozone layer increased ultraviolet radiation exposure, exacerbating the risk of skin cancers and cataracts in humans and animals. This prompted a preventive approach, requiring the phase-out of chlorofluorocarbons. Until the agreement of the Montreal Protocol in 1987, there was uncertainty as to which principle was being relied upon, but there was a scientific consensus on the risk of harm by the time the Protocol came into force in 1989 [14].

The principle of rectification of damage at source aims to minimise negative environmental impacts at the point of their origin. This principle is not merely concerned with the elimination of environmental damage, but rather with minimising its spread.

For instance, in Case C-2/90 *Commission v Belgium*, the CJEU held that the principle that environmental damage should as a matter of priority be remedied at source entails that it is for each region, municipality or other local authority to take appropriate steps to ensure that its own waste is collected, treated and disposed of; it must accordingly be disposed of as close as possible to the place where it is produced, in order to limit as far as possible the transport of waste [14].

In wider sense, the principle serves as an overriding guide to policy, opposite to end-of-pipe approach. For instance, encouraging the development of environmentally friendly technologies and products to reduce pollution at the earliest stage. Instead of the general environmental situation, the principle emphasises proximity to the source, to effectively fight accumulation of the negative externalities. In Case C-364/03 *Commission v Greece*, the CJEU held that the obligation of the Member States to adopt the measures necessary to reduce the emissions of sulphur dioxide and nitrogen is not dependent on the general environmental situation of the region in which the industrial plant in question is located inasmuch as it is undisputed that these substances have harmful effects on human health and on biological resources and ecosystems [14].

Thus, the essence of this principle lies in its application to: prevent pollution at source rather than addressing its consequences; direct the regulation of environmental pollution as close as possible to the point of origin rather than across the broader environment; serve as a policy guideline rather than an absolute rule.

When analysing the principle of sustainable development, it is important to note that it is frequently classified among the general principles of EU policy. This is clearly reflected in the relevant provisions of the EU's founding treaties discussed earlier. Furthermore, it is widely recognised as an international principle that integrates environmental, social, and economic dimensions, and is actively implemented by the international community, thus serving as a key reference point for European development. However, it must be remembered that, historically, the principle of sustainable development originated as an environmental legal concept aimed at implementing the idea of "meet the needs of the present while not compromising the ability of future generations to meet their own needs".

In the secondary legislation, sustainable development serves as a framework principle behind the goals of environmental protection, either in specific legislation, or integrated into other policies. For example, according to recital 5 of the Birds Directive, the conservation of the species of wild birds naturally occurring in the European territory of the Member States is necessary in order to attain the European Union's objectives regarding the improvement of living conditions and sustainable development. As a consequence, *inter alia*, hunting of birds is restricted to certain species, must be compatible with maintenance of the population of these species at a satisfactory level, and must consider other satisfactory solutions (See Case C-161/19 *Commission v Austria*) [14].

The polluter pays principle is considered one of the most effective mechanisms for placing financial responsibility on polluters for the consequences of their actions. However, it is important to emphasise that this principle is multifaceted and cannot be reduced solely to measures of legal liability. In practice, its implementation is aimed at: investing financially in production processes to prevent pollution, including the use of the best available technologies and other preventive measures; compensating for environmental damage caused by the actions or inaction of the polluter; covering costs associated with the long-term use of products and the environmentally sound management of such products after the end of their useful life (e.g., post-warranty use, recycling, disposal, etc.).

The polluter pays principle (PPP) requires polluters to bear the environmental and social cost of their actions. Prior to the recognition and application of the PPP, air and water resources were used as 'sinks' for pollution, with damage to human health and property being paid for by society rather than by the polluter. Disproportionate social and private costs of pollution were /being 'externalised' from the polluter to wider society. The PPP aims to overcome these defaults by requiring polluters to internalise the cost of potential pollution in the production process (built-in costs), rather than allowing society to incur costs in the aftermath. The PPP has been utilised as an economic tool for managing different types

of environmental pollution through embodiment in legislation. The PPP is not applied as an absolute rule, more as a method to determine the effectiveness of the financial burden as a whole [14].

It should also be noted that all the special principles of EU environmental law have been implemented through the instruments of EU secondary legislation, particularly through directives and regulations.

Conclusions. The principles of EU environmental law represent the fundamental approaches enshrined in EU legislation, which form the basis for the further development of legal regulation in the field of protection, use, and restoration of natural objects and their resources, the realisation and protection of environmental rights within the EU, and the assurance of environmental security.

The concept of the "legal foundations of environmental protection in the EU", as proposed in this study, emphasises the importance of analysing not only the special principles of EU environmental law but also the broader ideological benchmarks that inform and guide the regulation of environmental relations in the EU in a comprehensive manner.

To conclude, the most optimal internal structure of the system of legal foundations for environmental protection in the EU is reflected in the following classification of principles:

1) values-principles or mega-principles: equality, the rule of law and respect for human rights, justice, security, the sustainable development of the Earth, free and fair trade, eradication of poverty and the protection of human rights;

2) general principles of the EU law: principle of EU law primacy, principle of EU law direct effect, principle of cooperation, principle of integrating environmental issues into EU policies and actions, principle of subsidiarity, principle of proportionality;

3) special principles of the EU law: precautionary and prevention principles, principle of rectification of damage at source, principle of sustainable development, the polluter pays principle.

REFERENCES:

1. Kolesnichenko V.V. Principles of European Union Law: general-theoretical research: Dissertation Abstract. Odesa, 2010. 22 p. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/ad5a89a4-946c-4295-9ad2-280902dadf28/content> (accessed on 14 July 2025). (in Ukrainian).
2. Grushytskyi A. Principles of Law and Their Application in the Practice of the Supreme Court (Civil Jurisdiction). 2024. 36 p. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_Prinsip_19_04_24.pdf (accessed on 14 July 2025). (in Ukrainian).
3. Sands Ph. Principles of international environmental law: Textbook. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 1248 p.
4. Kravchenko S.M., Andrusyevych A.O., Bonine Jn.E. Actual Problems of International Environmental Law: Textbook. Lviv: Ed. center of LNU, 2002. 336 p. (in Ukrainian).
5. Environmental Law of Ukraine. Academic Course: Textbook / edited by Yu.S. Shemshuchenko. Kyiv: Yurydychna Dumka, 2005. 848 p. (in Ukrainian).
6. Bogachova L.L. Principles of European and national law (comparative legal analysis of the classification criteria). *State Construction and Local Government*. 2013. Issue 26. P. 47–60. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7549/1/Bogacheva_47.pdf (accessed on 14 July 2025). (in Ukrainian).
7. Kolesnichenko V.V. Principles of European Union Law in the Light of the Lisbon Treaty. *Actual Problems of Politics: Collection of Scientific Works*. 2009. Issue 36. P. 181–187. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e9a7e1e1-0bcb-47b1-b3fc-ac86991300bd/content> (accessed on 14 July 2025). (in Ukrainian).
8. Mykivych M.M., Andrusyevych N.I., Budyakova T.O. European Union Environmental Law: Textbook. Lviv: BF "Ecopravo-Lviv", 2004. 256 p. (in Ukrainian).
9. de Sadeleer N. The principle of a high level of environmental protection in EU law: policy principle or general principle of law? *Miljörettsliga Perspektiv Och Tankevänder: Vänbok Till, Jan Darpö and Gabriel Michanek*. Uppsala: Iustus Förlag AB, 2013. P. 447–465. URL: <https://ssrn.com/abstract=2284938> (accessed on 14 July 2025).
10. Consolidated version of the Treaty on European Union of February, 07, 1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016M%2FTXT-20250315> (accessed on 14 July 2025).
11. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union of March, 23, 1957. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02016E%2FTXT-20250315> (accessed on 14 July 2025).
12. Charter of Fundamental Rights of the European Union of December, 12, 2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12016P/TXT> (accessed on 14 July 2025).

УДК 346.7:681.518:631/635

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.4>

ОЦІНКА ЧИННИХ ТА ПОТЕНЦІЙНИХ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ВПРОВАДЖЕННЯ БЛОКЧЕЙН-РІШЕНЬ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ ВИРОБНИЦТВІ

Качурінер В.Л.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри морського та міжнародного права**Міжнародного гуманітарного університету*

ORCID: 0000-0003-2553-5071

Качурінер В.Л. Оцінка чинних та потенційних правових механізмів впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві.

Стаття присвячена аналізу чинних та потенційних правових механізмів впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві. Блокчейн-технології розглядаються як інструмент забезпечення прозорості, безпеки та ефективності в аграрному секторі, зокрема через відстеження ланцюгів постачання, сертифікацію продукції та управління земельними реєстрами. Основна увага приділяється ключовим міжнародним і національним нормативним актам, таким як Регламент (EU) 2023/1114 про ринки криптоактивів (MiCA), Загальний регламент захисту даних (GDPR), а також законодавство штату Вайомінг (США) щодо смарт-контрактів (House Bill 70).

У статті аналізуються приклади впровадження блокчейн-рішень у національні правові системи, зокрема в Україні, Європейському Союзі (через Європейське блокчейн-партнерство) та Австралії (National Standard for Organic and Bio-Dynamic Produce). Окремо розглянуто питання адаптації правових норм до вимог захисту даних, відповідності міжнародним торговельним угодам та автоматизації аграрних угод за допомогою смарт-контрактів. На прикладі цих юрисдикцій демонструється, як гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами сприяє ефективному використанню блокчейну в агропромисловому секторі.

Підкреслено, що роль міжнародних стандартів, таких як MiCA та GDPR, є надзвичайно важливою для забезпечення правової визначеності та захисту даних у блокчейн-системах. Шляхом розробки та імплементації таких стандартів міжнародні організації та країни сприяють розвитку інноваційних технологій у сільському господарстві.

З урахуванням глобалізації та цифровізації аграрного сектору, правові механізми повинні адаптуватися до нових викликів, таких як захист персональних даних і регулювання криптоактивів. Результати дослідження свідчать про необхідність гармонізації українського законодавства з міжнародними стандартами для забезпечення ефективного впровадження блокчейн-рішень, що сприятиме соціально-економічному розвитку та підвищенню конкурентоспроможності аграрного сектору. Запропоновані кроки для удосконалення національного законодавства.

Ключові слова: законодавство, блокчейн, виробництво, правове регулювання, смарт-контракти, захист даних, міжнародні стандарти, аграрне право.

Kachuriner V.L. Assessment of existing and potential legal mechanisms for implementing blockchain solutions in agri-industry production.

The article is devoted to the analysis of existing and potential legal mechanisms for implementing blockchain solutions in agri-industry production. Blockchain technologies are examined as a tool for ensuring transparency, security, and efficiency in the agricultural sector, particularly through supply chain traceability, product certification, and land registry management. The primary focus is on key international and national regulatory frameworks, such as Regulation (EU) 2023/1114 on Markets in Crypto-Assets (MiCA), the General Data Protection Regulation (GDPR), and the legislation of the State of Wyoming (USA) on smart contracts (House Bill 70).

The article analyzes examples of blockchain solution implementation within national legal systems, including Ukraine, the European Union, and Australia (National Standard for Organic and Bio-Dynamic Produce). Particular attention is given to the adaptation of legal norms to data protection requirements, compliance with international trade agreements, and the automation of agricultural transactions through smart contracts. These jurisdictions illustrate how harmonization of national legislation with international standards facilitates the effective use of blockchain in the agri-industry sector.

The article emphasizes the critical role of international standards, such as MiCA and GDPR, in ensuring legal certainty and data protection within blockchain systems. Through the development and implementation of such standards, international organizations and countries contribute to the advancement of innovative technologies in agriculture.

In light of the globalization and digitalization of the agricultural sector, legal mechanisms must adapt to new challenges, such as data protection and the regulation of crypto-assets. The study's findings highlight the necessity of aligning Ukrainian legislation with international standards to ensure the effective implementation of blockchain solutions, thereby fostering socio-economic development and enhancing the competitiveness of the agri-industry sector. Proposed steps for improving national legislation.

Key words: legislation, blockchain, production, legal regulation, smart contracts, data protection, international standards, agricultural law.

Постановка проблеми. Сектор агропромислового виробництва в Україні перебуває у фазі інтенсивної трансформації внаслідок цифровізації та інтеграції до світових ринків. З огляду на це дедалі актуальнішою стає проблема ефективного застосування блокчейн-технологій як засобу підвищення прозорості, безпеки та оперативності аграрних процесів. В юридичному контексті це потребує адаптації національного законодавства до нових технологічних реалій.

Використання блокчейну дозволяє забезпечити високу ефективність завдяки автоматизації обміну документами, мінімізації посередництва, децентралізації даних та масштабованості при нарощуванні обсягів транзакцій. Крім того, криптозахист і неможливість редагування вже записаних блоків суттєво мінімізують ризики фальсифікації даних.

Технологія блокчейн, що спочатку асоціювалася з криптовалютами, зокрема біткоїном, наразі знаходить широке застосування в різних галузях економіки, включаючи агропромисловий сектор. Завдяки своїм характеристикам, таким як децентралізація, прозорість, незмінність даних та безпека, блокчейн відкриває нові можливості для оптимізації процесів у сільському господарстві, зокрема в управлінні ланцюгами постачання, сертифікації продукції, відстеженні походження товарів та автоматизації транзакцій. Однак впровадження цієї технології в агропромислове виробництво стикається з низкою правових викликів, пов'язаних із недостатнім правовим регулюванням, невизначеністю юридичного статусу блокчейн-активів та необхідністю адаптації до міжнародних стандартів. У цій статті здійснено оцінку чинних правових механізмів в Україні та світі, а також запропоновано потенційні напрями їх удосконалення для сприяння впровадженню блокчейн-рішень в агропромисловому секторі.

Мета статті – роаналізувати чинні правові механізми та оцінити потенційні правові підходи до впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві, визначивши їх ефективність, виклики та перспективи для забезпечення прозорості, безпеки та правового регулювання в аграрному секторі.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві активно досліджується у контексті аграрного права, інформаційних технологій та економічної ефективності. Серед учених і дослідників, які вивчають вплив блокчейн-технологій на аграрний сектор та їх правове забезпечення, можна виділити таких: Сидоренко О.В., Кравченко Ю.М., Пономаренко І.А., Литвиненко А.А., Гриценко В.П., Попова Н.В., Сільвестрова Т.Ю., Каміларіс А., Кшетрі Н., Антонуччі Ф., Тріполі М., Лін Ю.-П., Сабері С., Мотта Г. Ці дослідники працюють у різних сферах, таких як аграрне право, правове регулювання інформаційних технологій, економіка сільського господарства, а також застосування блокчейну для забезпечення прозорості ланцюгів постачання, управління земельними ресурсами та смарт-контрактів в агропромисловому комплексі.

Виклад основного матеріалу. В Україні правова база для впровадження блокчейн-технологій частково регулюється проектом Закону України «Про віртуальні активи» [1]. Цей документ визначає основи обігу криптовалют і віртуальних активів, але не повною мірою охоплює специфіку аграрного сектору [2, с. 201]. Дослідження Т. Гудіми та В. Устименка показують, що чинне законодавство потребує адаптації для забезпечення правової визначеності у використанні смарт-контрактів в аграрних операціях [3, с. 141]. На міжнародному рівні, за даними М. Тріполі, країни з розвиненою аграрною економікою вже впроваджують регуляторні рамки для блокчейну в сільському господарстві [4, р. 6].

Окрім цього, в Україні діють загальні норми, що стосуються цифровізації економіки, зокрема положення щодо електронного документообігу, захисту даних та кібербезпеки. Наприклад, Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [5] може частково застосовуватися до блокчейн-систем, які використовуються для зберігання та обробки документів. Однак ці

норми не враховують специфіки блокчейн-технологій, таких як смарт-контракти чи децентралізовані бази даних.

Для ефективного впровадження блокчейн-рішень необхідно розробити спеціалізовані правові норми, які враховують особливості аграрного сектору. Наприклад, Ю.-П. Лін пропонує інтеграцію блокчейну для управління земельними реєстрами, що може зменшити корупційні ризики [6, р. 5]. С. Сабері наголошує на потенціалі смарт-контрактів для автоматизації договорів у сільськогосподарських ланцюгах постачання [7]. В Україні дослідники, такі як В.І. Нагнибіда, пропонують гармонізувати національне законодавство з міжнародними стандартами для підтримки інновацій [8, с. 74].

Аналізуючи чинне законодавство виокремимо деякі проблемні моменти. По-перше, відсутність уніфікованого підходу до блокчейну в законодавстві України: бракує спеціалізованого законодавства, яке б регулювало використання блокчейну в конкретних галузях, таких як агропромислове виробництво. Наприклад, питання щодо юридичної сили смарт-контрактів у сільськогосподарських угодах залишаються невизначеними.

По-друге, блокчейн-системи, що використовуються для відстеження ланцюгів постачання, часто містять персональні дані фермерів, постачальників чи покупців. Відповідність таких систем до Загального регламенту захисту даних (GDPR) у разі співпраці з європейськими партнерами потребує додаткового правового забезпечення [9].

GDPR має пряме відношення до впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві, оскільки блокчейн-системи часто обробляють персональні дані (наприклад, дані фермерів, постачальників чи споживачів у ланцюгах постачання). GDPR встановлює принципи обробки персональних даних, такі як законність, прозорість, мінімізація даних та обмеження зберігання, які необхідно враховувати при розробці блокчейн-систем. Наприклад, стаття 5 GDPR вимагає, щоб обробка даних була законною, справедливою та прозорою, що може створювати виклики для блокчейн-систем через їхню незмінність і децентралізованість [10, р. 646].

На міжнародному рівні правове регулювання блокчейн-технологій також є неоднорідним, але низка країн уже розробила механізми, які можуть бути корисними для України. Наприклад, у ЄС активно розробляються стандарти для впровадження блокчейну, зокрема в рамках Європейської блокчейн-партнерства (ЕБП) [11]. Особлива увага приділяється використанню блокчейну для відстеження ланцюгів постачання, що має пряме застосування в агросекторі. Директиви ЄС, такі як Регламент про ринки криптоактивів (MiCA), встановлюють вимоги до прозорості та безпеки блокчейн-систем [12].

У США блокчейн регулюється на рівні окремих штатів. Наприклад, у штаті Вайомінг прийнято закони, які визнають смарт-контракти юридично обов'язковими, що може бути прикладом для регулювання аграрних угод. Закон House Bill 70, прийнятий у 2018 році, який звільняє токени на основі блокчейну від регулювання як цінні папери за певних умов і підтримує використання смарт-контрактів у бізнес-процесах [13]. Це сприяє юридичному визнанню смарт-контрактів у Вайомінгу, включаючи їх потенційне застосування в аграрних угодах.

Юридичне визнання смарт-контрактів у Вайомінгу, як зазначено в House Bill 70, дозволяє автоматизувати аграрні угоди, такі як контракти на постачання сільськогосподарської продукції чи оренду земель, за допомогою блокчейн-технологій. Наприклад, смарт-контракти можуть забезпечити автоматичне виконання умов угоди після підтвердження доставки товару, що підвищує прозорість і зменшує витрати на посередників. Це може бути прикладом для України, яка, будучи спостерігачем у Європейському блокчейн-партнерстві (ЕБП), може адаптувати подібні підходи, враховуючи вимоги GDPR та MildgCA.

В Австралії блокчейн активно використовується в агропромисловому секторі для сертифікації органічної продукції та відстеження експорту. Правова база Австралії передбачає чіткі стандарти для захисту даних і відповідності міжнародним торговельним угодам.

Національний стандарт органічної та біодинамічної продукції – це технічний експортний стандарт Австралії для органічних та біодинамічних товарів. Національний стандарт належить та управляється департаментом і забезпечує основу для домовленостей про еквівалентність (між урядами) з торговельними партнерами.

Національний стандарт визначає вимоги до маркування товарів, які або заявляють, або мають на увазі, що вони були вироблені за органічними або біодинамічними системами. Національний стандарт включає вимоги до виробництва, переробки, зберігання, транспортування, маркування та імпорту товарів і відповідає вимогам наших міжнародних торговельних партнерів.

1 січня 2022 року департамент відновив безпосереднє управління Національним стандартом та отримав нагляд за Консультативним комітетом з національних стандартів (NSAC). NSAC – це технічний комітет, який підтримує департамент, надаючи технічні консультації та надаючи рекомендації щодо внесення змін, переглядів та оновлень до Національного стандарту [14].

Для ефективного впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві України необхідно розробити низку правових механізмів, які враховуватимуть специфіку технології та потреби галузі. Основні напрями включають:

Необхідно розширити дію Закону України «Про віртуальні активи», включивши положення, які регулюють використання блокчейну в агросекторі. Зокрема, слід визначити юридичний статус смарт-контрактів як інструменту для автоматизації угод між фермерами, постачальниками та покупцями. Крім того, варто установити правила для використання блокчейну в державних програмах, таких як розподіл субсидій чи сертифікація сільськогосподарської продукції.

Для забезпечення конкурентоспроможності українського агросектору на міжнародних ринках необхідно імплементувати європейські та міжнародні стандарти, такі як:

Модельні закони UNCITRAL: Ці закони можуть бути основою для регулювання електронних торговельних процедур, які використовують блокчейн.

Регламент GDPR: У разі використання блокчейну для зберігання персональних даних необхідно забезпечити відповідність європейським стандартам захисту даних.

Оскільки блокчейн-системи є вразливими до кібератак, необхідно розробити чіткі норми щодо захисту даних, які зберігаються в розподілених базах. Це включає встановлення стандартів шифрування даних та регулювання доступу до блокчейн-систем для запобігання несанкціонованим змінам.

Висновки. Впровадження блокчейн-рішень в агропромисловому виробництві має значний потенціал для підвищення ефективності, прозорості та конкурентоспроможності галузі. Однак успішна інтеграція технології залежить від створення належної правової бази. Чинне законодавство України, зокрема Закон «Про віртуальні активи», є важливим кроком, але потребує доопрацювання для врахування специфіки агросектору. Потенційні правові механізми, такі як визнання смарт-контрактів, інтеграція з міжнародними стандартами та підтримка пілотних проектів, можуть сприяти прискоренню цифровізації сільського господарства. Подальші дослідження та співпраця між державою, бізнесом і науковими установами є ключовими для подолання наявних викликів і реалізації потенціалу блокчейн-технологій в агропромисловому виробництві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про віртуальні активи: Закон України № 2074-IX від 17.02.2022. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 510.
2. Овчаренко А.С. Правове регулювання віртуальних активів та криптовалют в Україні: сучасний стан і перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 112–118.
3. Гудіма Т., Устименко В., Джабраїлов Р., Черних О. Особливості правового регулювання обігу віртуальних активів в Україні: де-факто vs де-юре. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2022. Том 5, № 46. С. 137–148.
4. Tripoli M., Schmidhuber J. Emerging opportunities for the application of blockchain in the agri-food industry. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018. 40 p.
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України № 851-IV від 22.05.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.
6. Lin Y.-P., Petway J.R., Anthony J., Mukhtar H., Liao S.-W., Chou C.-F., Ho Y.-F. Blockchain: The evolutionary next step for ICT in agriculture. *Environments*. 2017. Vol. 4. № 4. P. 1–13.
7. Saberi S., Kouhizadeh M., Sarkis J., Shen L. Blockchain technology and its relationships to sustainable supply chain management in agriculture. *International Journal of Production Research*. 2019. Vol. 57. № 7. P. 2117–2135.
8. Нагнибіда В.І., Іщук А.Ю. Правове регулювання цифрових активів у новітньому законодавстві країн світу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2021. № 51. С. 70–75.
9. Regulation 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). *Official Journal of the EU*. 4.5.2016. L 119. P. 1–88.
10. Kamilaris A., Fonts A., Prenafeta-Boldú F.X. The rise of blockchain technology in agriculture and food supply chains. *Trends in Food Science & Technology*. 2019. Vol. 91. P. 640–652.
11. European Blockchain Partnership. URL: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EBSI/Home>.
12. Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010

and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance). *Official Journal of the EU*. 9.6.2023. L 119. P. 40–205.

13. Wyoming Crypto Laws: Regulations for Digital Assets and Banks. URL: <https://www.wyoleg.gov/Legislation/2018/HB0070>.
14. National Standard for Organic and Bio-Dynamic Produce. URL: <https://www.agriculture.gov.au/biosecurity-trade/export/controlled-goods/organic-bio-dynamic/national-standard>.

УДК 349.4:55:004.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.5>

МІСЦЕ АІ-ТЕХНОЛОГІЙ В ГЕОЛОГО-ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Кірін Р.С.,*доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник,**Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
ім. В.К. Мамутова НАН України»*

ORCID: 0000-0003-0089-4086

Пащенко О.А.,*кандидат технічних наук, доцент,**доцент кафедри нафтогазової інженерії та буріння,
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»*

ORCID: 0000-0003-3296-996X

Хоменко В.Л.,*кандидат технічних наук, доцент,**доцент кафедри нафтогазової інженерії та буріння,
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»*

ORCID: 0000-0002-3607-5106

Кірін Р.С., Пащенко О.А., Хоменко В.Л. Місце АІ-технологій в геолого-інформаційних правовідносинах.

Стаття присвячена аналізу місця та перспектив використання штучного інтелекту (АІ) у геолого-інформаційних правовідносинах, що є актуальною темою в контексті швидкого розвитку цифрових технологій та їх впливу на геологічну науку й правову практику. Визначено роль АІ-технологій у обробці геологічних даних, прогнозуванні геологічних процесів і оптимізації розвідки та видобутку корисних копалин, а також проведено аналіз правових, етичних і соціально-економічних аспектів їх інтеграції.

У статті розглядаються теоретичні основи геолого-інформаційних правовідносин, включаючи їх сутність, суб'єкти та об'єкти, аналізується нормативно-правова база, зокрема міжнародні акти та національне законодавство України. Підкреслено їх недостатність для АІ-регулювання. Особлива увага приділяється характеристикам геологічної інформації, таким як великий обсяг, складність і конфіденційність, що створюють специфічні виклики для використання АІ.

Досліджується роль АІ у геолого-інформаційних процесах, зокрема автоматизація збору й аналізу даних, використання нейронних мереж і глибинного навчання для моделювання родовищ і аналізу сейсмічних даних, наводяться приклади практичного застосування АІ. Водночас висвітлюються правові аспекти, такі як регулювання АІ, розподіл відповідальності за помилки, захист конфіденційної геоінформації та етичні питання, пов'язані з прозорістю алгоритмів і упередженістю даних.

Аналізуються виклики інтеграції АІ, включаючи технічні обмеження, правові прогалини і соціально-економічні наслідки. Пропонуються перспективи розвитку, зокрема впровадження інноваційних АІ-технологій, уніфікація міжнародних стандартів і рекомендації щодо вдосконалення законодавства, включаючи сертифікацію АІ-систем і захист даних. Підкреслюється трансформаційна роль АІ у геологічних дослідженнях і необхідність гармонізації правового регулювання для забезпечення етичного та ефективного використання технологій. Подальші напрямки досліджень включають оцінку упередженості даних, розробку моделей відповідальності та міжнародну співпрацю для стандартизації АІ.

Ключові слова: штучний інтелект, геолого-інформаційні правовідносини, геологічні дані, нейронні мережі, правове регулювання, захист даних, геологічна розвідка.

Kirin R.S., Pashchenko O.A., Khomenko V.L. The place of AI technologies in geological and information legal relations.

The article analyzes the place and prospects of artificial intelligence (AI) in geological and information legal relations, which is a topical issue in the context of rapid development of digital technologies and their impact on geological science and legal practice. The article defines the role of AI technologies in

processing geological data, forecasting geological processes and optimizing exploration and production of mineral resources, and also analyzes the legal, ethical and socio-economic aspects of their integration.

The article discusses the theoretical foundations of geological and information legal relations, including their essence, subjects and objects, and analyzes the regulatory framework, in particular, international acts and national legislation of Ukraine. The author emphasizes their insufficiency for AI regulation. Particular attention is paid to the characteristics of geological information, such as large volume, complexity, and confidentiality, which create specific challenges for the use of AI.

The article explores the role of AI in geological information processes, including automation of data collection and analysis, use of neural networks and deep learning for field modeling and seismic data analysis, and provides examples of practical applications of AI. At the same time, legal aspects such as AI regulation, allocation of responsibility for errors, protection of confidential geoinformation, and ethical issues related to algorithm transparency and data bias are highlighted.

The challenges of AI integration are analyzed, including technical limitations, legal gaps, and socioeconomic consequences. Prospects for development are proposed, including the introduction of innovative AI technologies, the unification of international standards, and recommendations for improving legislation, including the certification of AI systems and data protection. The transformational role of AI in geological research and the need to harmonize legal regulation to ensure the ethical and efficient use of technologies are emphasized. Further areas of research include the assessment of data bias, the development of liability models, and international cooperation for AI standardization.

Key words: artificial intelligence, geological and information legal relations, geological data, neural networks, legal regulation, data protection, geological exploration.

Постановка проблеми. У сучасному світі швидкий розвиток технологій штучного інтелекту (далі – AI) відкриває нові можливості для різних галузей науки, техніки та суспільного життя. Однією з таких сфер є геолого-інформаційні правовідносини, де AI-технології знаходять все ширше застосування, сприяючи автоматизації процесів, підвищенню точності аналізу даних і оптимізації прийняття рішень.

Актуальність теми, як із наукової, так і з практичної точки зору, зумовлена кількома факторами. По-перше, геологічна інформація є важливим ресурсом для економічного розвитку, оскільки вона використовується для пошуку, розвідки та видобування корисних копалин (далі – ВКК), а також для вирішення екологічних і соціальних питань. По-друге, зростання обсягів геоінформаційних даних (далі – ГІД), їх складність і необхідність швидкої обробки роблять традиційні методи аналізу недостатньо ефективними. AI-технології, такі як машинне навчання (далі – ML), нейронні мережі та аналіз великих даних, дозволяють значно прискорити обробку інформації, підвищити точність прогнозів і зменшити витрати. Водночас інтеграція AI у геолого-інформаційні процеси породжує низку правових питань, пов'язаних із захистом даних, відповідальністю за рішення, прийняті на основі AI, та етичними аспектами використання таких технологій.

Мета дослідження полягає у визначенні ролі та перспектив використання AI-технологій у геолого-інформаційних правовідносинах, а також у виявленні ключових викликів, пов'язаних із їх інтеграцією в цю сферу. Для досягнення цієї мети буде проаналізовано сучасні тенденції застосування AI в геологічних дослідженнях, розглянуто правові аспекти його використання та запропоновано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Огляд літератури показує, що сучасні дослідження зосереджені на кількох ключових напрямках. У сфері геології активно вивчається застосування AI для моделювання геологічних процесів, аналізу сейсмічних даних та прогнозування родовищ корисних копалин (далі – РКК). Наприклад, у колективній роботі ще у минулому сторіччі вже демонструвалося успішне використання нейронних мереж для інтерпретації геофізичних даних [1]. У геолого-правовій сфері, зокрема китайські дослідники, аналізують виклики, пов'язані з регулюванням AI, зокрема щодо захисту інтелектуальної власності (далі – IP) на геологічні дані та відповідальності за помилки алгоритмів [2]. Питання теорії, практики та правові аспекти використання ML для моделювання механічних процесів у гірничій справі були предметом дослідження міжнародної групи науковців [3]. Також певні аспекти геолого-інформаційних правовідносин розглядалися у попередніх роботах [4, 5]. Проте комплексних досліджень, які б поєднували геологічні та правові аспекти використання AI, наразі недостатньо, що підкреслює новизну пропонованої статті.

Виклад основного матеріалу. Структура статті побудована таким чином, щоб системно висвітлити заявлену для дослідження тему. Зокрема для її досягнення передбачено виконання наступних завдань: розгляд теоретичних основ геолого-інформаційних правовідносин, включаючи їх визначення, суб'єкти, об'єкти та нормативно-правову базу; аналіз ролі AI-технологій у геолого-інформаційних процесах, зокрема їх застосуванню в обробці даних і моделюванні; дослідження

правових аспектів використання AI, включаючи питання відповідальності, захисту даних і етики; висвітлення викликів та ризиків інтеграції AI; огляд перспектив розвитку AI-технологій в геології та їх правового регулювання. Такий підхід дозволяє комплексно проаналізувати місце AI-технологій у геолого-інформаційних правовідносинах, поєднуючи наукові, технічні та правові аспекти.

Теоретичні основи геолого-інформаційних правовідносин. Геолого-інформаційні правовідносини можна визначити як сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі створення, обробки, передачі, використання та захисту геологічної інформації. Сутність цих відносин полягає в регулюванні доступу до ГІД, її правомірного використання та захисту прав суб'єктів, які беруть участь у цих процесах. Суб'єктами таких правовідносин є державні органи (наприклад, геологічна служба, установи, підприємства, міністерства), приватні компанії (розвідувальні, видобувні), наукові установи, а також фізичні особи, які беруть участь у геологічних дослідженнях. Об'єктами виступає геологічна інформація, що включає дані про структуру земної кори, РКК, сейсмічні характеристики, геохімічні та геофізичні показники. Ці об'єкти можуть бути представлені у вигляді звітів, карт, баз даних, 3D-моделей тощо.

Нормативно-правова база геолого-інформаційних правовідносин формується на основі міжнародних і національних правових актів. На міжнародному рівні ключовими є конвенції, такі як Конвенція ООН з морського права (*UNCLOS*) [6], яка регулює доступ до геологічних даних у межах морських територій, а також стандарти ISO щодо геоінформаційних систем (далі – ГІС). На національному рівні в Україні ці відносини регулюються Кодексом України про надра (далі – КпН) [7], законами України «Про державну геологічну службу України» [8], «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», а також спеціальними підзаконними нормативно-правовими актами, що стосуються розпорядження геологічною інформацією [9], ведення, функціонування та доступу до інформації єдиної державної електронної ГІС користування надрами [10], дозвільного механізму геологічної діяльності, захисту даних тощо.

Особливості геологічної інформації зумовлюють специфіку її використання в правовідносинах. По-перше, геологічні дані характеризуються великим обсягом, оскільки сучасні методи збору інформації, такі як сейсмічна розвідка чи супутникове зондування, генерують терабайти даних. По-друге, складність ГІД полягає в її неоднорідності: вона включає числові дані, графічні зображення, текстові звіти та моделі, що потребують спеціалізованих методів обробки. По-третє, конфіденційність є ключовою характеристикою, оскільки певна геологічна інформація, особливо про РКК, може мати комерційну цінність або стосуватися національної безпеки. Це вимагає чіткого правового регулювання доступу до даних, їх захисту від несанкціонованого використання та забезпечення прозорості в їх обігу [11, 12].

Для наочної ілюстрації структури теоретичних основ геолого-інформаційних правовідносин нижче наведено блок-схему (рис. 1).

Ця схема відображає взаємозв'язок між ключовими компонентами геолого-інформаційних правовідносин, підкреслюючи їх комплексний, міжгалузевий характер і необхідність системного підходу до регулювання.

Роль AI-технологій у геолого-інформаційних процесах. Одним із основних напрямів застосування AI є обробка геологічних даних, яка охоплює автоматизацію збору та аналізу ГІД. Сучасні геологічні дослідження генерують величезні обсяги даних, отриманих із сейсмічних досліджень, супутникових зображень, бурових операцій тощо. Традиційні методи обробки таких даних є трудомісткими та потребують значних часових і людських ресурсів. AI-технології, зокрема ML-алгоритми, дозволяють автоматизувати ці процеси, значно скорочуючи час на аналіз. Наприклад, системи на основі AI здатні автоматично класифікувати геологічні зразки, виявляти аномалії в даних і створювати попередні моделі геологічних структур без участі людини. Це дає змогу геологам зосередитися на інтерпретації результатів, а не на рутинній обробці інформації.

Використання ML для прогнозування геологічних процесів є ще одним важливим аспектом. ML-алгоритми, такі як нейронні мережі чи методи опорних векторів, дозволяють прогнозувати розташування родовищ корисних копалин, оцінювати ризики геологічних катастроф (наприклад, землетрусів чи зсувів) і передбачати поведінку геологічних систем у довгостроковій перспективі. Наприклад, ML-моделі можуть аналізувати історичні дані про геологічні процеси та поєднувати їх із сучасними вимірюваннями для створення точних прогнозів. Такі підходи вже успішно застосовуються в нафтогазовій галузі для оцінки потенціалу родовищ і оптимізації стратегій видобутку.

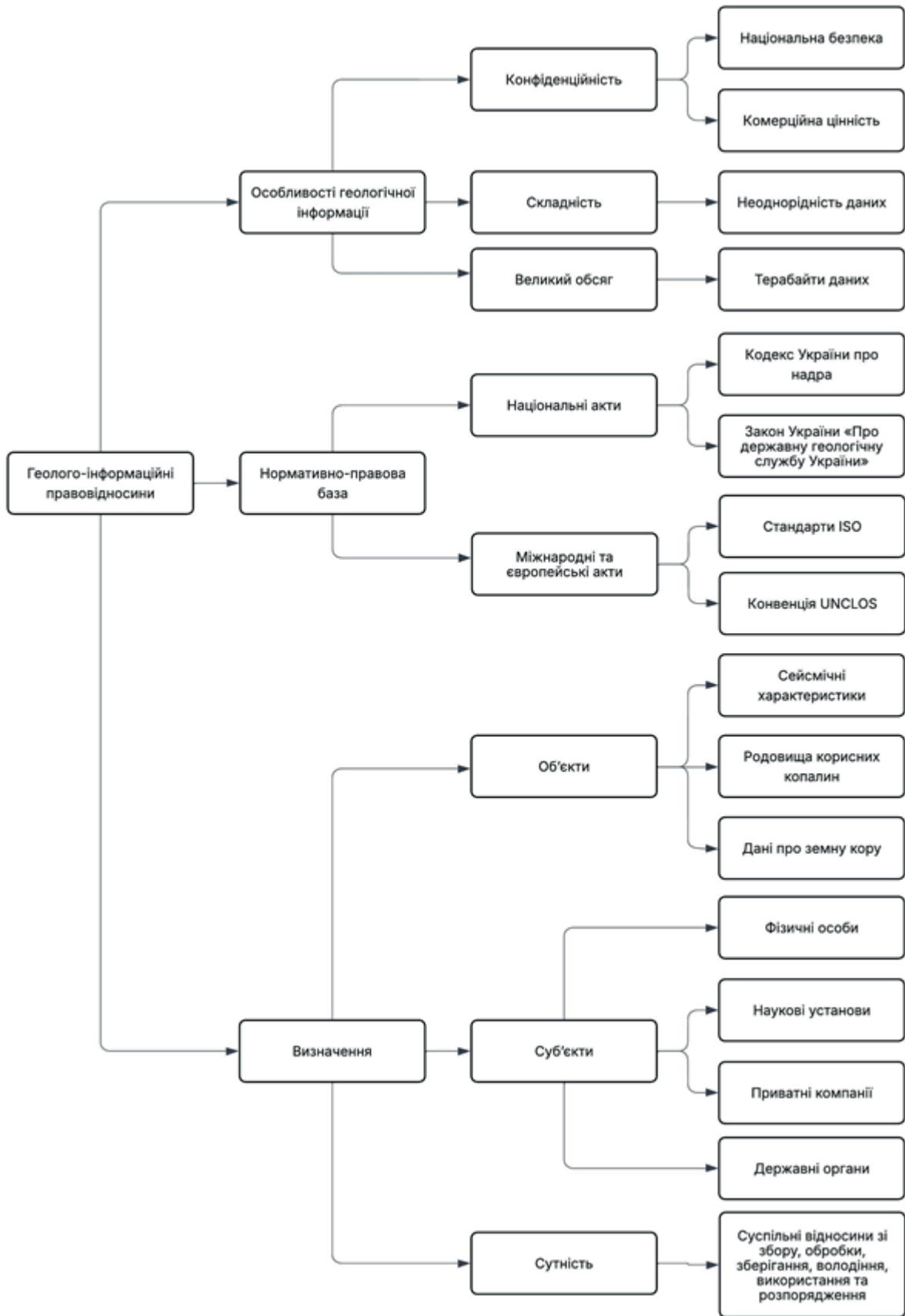


Рисунок 1. Взаємозв'язок між ключовими компонентами геолого-інформаційних правовідносин

Конкретні приклади застосування AI в геолого-інформаційних процесах включають моделювання РКК, аналіз сейсмічних даних та оптимізацію розвідки й ВКК. У моделюванні родовищ AI-технології дозволяють створювати тривимірні моделі геологічних структур на основі даних із різних джерел, таких як сейсмічні профілі чи результати буріння. Це допомагає точно визначити межі родовищ і оцінити їх економічний потенціал. Аналіз сейсмічних даних за допомогою AI значно підвищує точність інтерпретації, оскільки алгоритми здатні виявляти тонкі закономірності, які можуть бути непомітними для людського ока. Наприклад, глибокі нейронні мережі використовуються для автоматичного розпізнавання геологічних розломів і пластів у сейсмічних зображеннях. У сфері розвідки та видобутку AI сприяє оптимізації процесів, наприклад, шляхом вибору оптимальних місць для буріння або планування логістики видобувних операцій, що знижує витрати та екологічні ризики.

Переваги використання AI-технологій у геолого-інформаційних процесах є багатогранними. По-перше, AI забезпечує підвищення точності аналізу завдяки здатності обробляти великі обсяги даних і виявляти складні взаємозв'язки, які важко ідентифікувати традиційними методами. По-друге, автоматизація за допомогою AI значно зменшує витрати часу, дозволяючи виконувати складні обчислення за лічені хвилини замість тижнів. По-третє, використання AI сприяє економії ресурсів, оскільки оптимізує процеси розвідки, буріння та видобутку, знижуючи фінансові та екологічні витрати. Наприклад, застосування AI для вибору оптимальних місць буріння може зменшити кількість невдалих свердловин, що економить мільйони доларів і мінімізує вплив на довкілля.

Таким чином, AI-технології трансформують геолого-інформаційні процеси, забезпечуючи нові можливості для автоматизації, прогнозування та оптимізації. Їх інтеграція відкриває перспективи для підвищення ефективності геологічних досліджень, однак потребує подальшого вивчення з точки зору правового регулювання та етичних аспектів, що будуть розглянуті далі.

Правові аспекти використання AI в геолого-інформаційних відносинах. Регулювання AI-технологій у геолого-інформаційних відносинах наразі перебуває на етапі становлення. Існуючі правові норми щодо використання AI є фрагментарними та здебільшого зосереджені на загальних аспектах технологій, а не на їх специфічному застосуванні в геології. На міжнародному рівні регулювання AI регулюється такими документами, як Рекомендації ЮНЕСКО щодо AI-етики [13], які встановлюють принципи прозорості, справедливості та підзвітності. У Європейському Союзі прийнято Регламент (ЄС) 2024/1689 Європейського Парламенту та Ради щодо встановлення гармонізованих правил регулювання AI (AI Act) [14], який класифікує AI-системи за рівнем ризику та встановлює вимоги до їх використання, зокрема в критичних галузях. На національному рівні в Україні правове регулювання AI обмежується загальними нормами Концепції AI-розвитку в Україні та плану заходів з її реалізації (розпорядження КМУ від 02.12.2020 р. № 1556-р; від 09.05.2025 № 457-р), Концепції Державної цільової науково-технічної програми з використання AI-технологій в пріоритетних галузях економіки на період до 2026 р. (розпорядження КМУ від 13.04.2024 № 320-р), щодо захисту даних (Закон України «Про захист персональних даних») та IP-законодавства. Однак спеціалізованих норм, які б регулювали використання AI в геологічних дослідженнях, поки немає, що створює правову невизначеність у питаннях ліцензування, сертифікації AI-систем і контролю за їх застосуванням.

Проблеми відповідальності за помилки AI-систем є одним із ключових викликів у геолого-інформаційних відносинах. У геологічних дослідженнях помилки в інтерпретації даних, спричинені AI, можуть призвести до значних економічних втрат, наприклад, через буріння непродуктивних свердловин, або до екологічних ризиків, таких як порушення природних екосистем. Виникає питання про суб'єкта відповідальності за такі помилки – розробник AI-системи, оператор, який використовує систему або власник даних. Наразі правові системи більшості країн, включаючи Україну, не мають чітких норм щодо розподілу відповідальності в таких випадках. Наприклад, якщо AI-система неправильно прогнозує розташування родовища через неякісні вхідні дані, відповідальність може бути розмита між постачальником даних і розробником алгоритму. Це вимагає розробки нових правових підходів, які б визначали чіткі критерії відповідальності, включаючи обов'язок розробників забезпечувати якість і тестування AI-систем.

Захист даних є ще одним важливим аспектом, оскільки геологічна інформація часто має високу комерційну цінність і може стосуватися питань національної безпеки. Використання AI для обробки ГІД пов'язане з ризиками витоку даних, несанкціонованого доступу або кібератак. У контексті AI захист даних ускладнюється через необхідність передачі великих обсягів інформації в хмарні сховища або стороннім сервісам для обробки. В Україні захист геологічної інформації частково регулюється Законом України «Про державну таємницю» та нормами щодо комерційної таємниці, але ці норми не враховують специфіку AI-технологій. Наприклад, ML-алгоритми можуть зберігати «залишкові» дані в навчальних моделях, що створює ризик їх відтворення або несанкціонованого

використання. Для забезпечення конфіденційності та безпеки необхідно впроваджувати стандарти шифрування, анонімізації даних і регулярного аудиту AI-систем.

Водночас слід враховувати, що велика частина геологічних даних накопичувалася ще з 1960–1970-х рр. і досі існує лише в паперовому вигляді, що значно обмежує привабливість українського сектору природних ресурсів перед інвесторами. Тому наразі бюрократичні процедури щодо відкриття геоданих про українські надра є на завершальному етапі [15].

Етичні питання використання AI в геолого-інформаційних відносинах стосуються прозорості алгоритмів і потенційної упередженості даних. Прозорість алгоритмів є критично важливою, оскільки геологічні рішення, прийняті на основі AI, можуть мати значний економічний і соціальний вплив. Однак багато AI-систем, зокрема глибокі нейронні мережі, є "чорними скриньками", де логіка прийняття рішень залишається незрозумілою навіть для розробників. Це ускладнює перевірку результатів і може призвести до втрати довіри до технологій. Упередженість даних є ще однією проблемою: якщо навчальні набори даних містять систематичні помилки або не відображають повного спектра геологічних умов, AI може видавати неточні або дискримінаційні прогнози. Наприклад, якщо модель навчалася лише на даних із певного регіону, вона може бути менш ефективною для інших геологічних умов. Для вирішення цих питань необхідно впроваджувати етичні стандарти розробки AI, включаючи обов'язкову документацію алгоритмів і регулярну перевірку даних на упередженість.

Геологічна інформація є об'єктом цивільно-правових відносин і може використовуватися як внесок до статутного капіталу юридичних осіб. Визначення вартості геологічної інформації, відповідно до Методики визначення вартості геологічної інформації, отриманої за рахунок коштів державного бюджету (постанова Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 10.12.2008 р. № 1075, в редакції постанови КМУ від 26.07.2022 № 836), здійснюється з метою компенсації витрат держави за раніше проведені геологорозвідувальні роботи, як плата за вторинну (оброблену) геологічну інформацію. При цьому, процедуру формування каталогу відомостей про геологічну інформацію, ведення та користування його відомостями визначено відповідним Положенням (наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля) від 04.09.2020 № 119). Також важливим аспектом є гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами, що сприяє ефективному обміну ГІД в умовах глобалізації. Офіційний скринінг законодавства України за розділом 27 «Навколишнє середовище, клімат та цивільний захист» охоплює понад 200 актів права ЄС.

Важливе місце серед суб'єктів геолого-інформаційних відносин посідає Державне науково-виробниче підприємство «Державний інформаційний геологічний фонд України» (ДНВП «Геоінформ України»), яке, відповідно до Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» та постанови КМУ від 08.11.1996 р. № 1366, має статус галузевого державного архіву. Геоінформ володіє повною, достовірною та об'єктивною інформацією з питань: - геологічного вивчення території України та її геологічної будови; - сучасного стану і перспектив розвитку мінерально-сировинної бази та геологічного середовища; - світової кон'юнктури мінеральної сировини; - правових аспектів користування надрами.

Водночас, правові аспекти використання AI в геолого-інформаційних відносинах охоплюють регулювання технологій, розподіл відповідальності, захист даних і вирішення етичних питань. Вони вимагають комплексного підходу, що поєднує вдосконалення законодавства, розробку технічних стандартів, нагляду (контролю) і підвищення етичної свідомості в застосуванні AI [16].

Виклики та ризики AI-інтеграції. Технічні обмеження є одним із основних бар'єрів для ефективного використання AI. Якість даних є критично важливою, оскільки AI-системи, зокрема ML-алгоритми, залежать від точності, повноти та репрезентативності вхідних даних. У геології дані часто є неоднорідними, фрагментованими або містять шум, що може призводити до неточних прогнозів чи помилкових висновків. Наприклад, сейсмічні дані можуть бути спотворені через природні або техногенні фактори, що знижує ефективність AI-моделей. Крім того, доступ до сучасних AI-технологій може бути обмеженим через високу вартість обладнання, програмного забезпечення та необхідність кваліфікованих спеціалістів. У країнах із обмеженими ресурсами, таких як Україна, це створює додаткові перешкоди для впровадження AI в геологічні дослідження, особливо для малих компаній чи наукових установ.

Правові прогалини ускладнюють регулювання використання AI у геологічній сфері. Наразі в Україні та багатьох інших країнах відсутні спеціалізовані нормативні акти, які б регулювали застосування AI в обробці геологічної інформації. Це стосується як сертифікації AI-систем, так і визначення відповідальності за їхні помилки. Наприклад, чинне законодавство не дає чіткої відповіді на питання, хто несе відповідальність за економічні чи екологічні збитки, спричинені неточними прогнозами AI. Крім того, недостатнє регулювання захисту даних може призводити до ризиків витоку конфіденційної геологічної інформації, яка має комерційну чи стратегічну цінність. Відсутність

міжнародної уніфікації стандартів також ускладнює обмін даними між країнами, що є важливим для глобальних геологічних проєктів. Наразі у наукових колах триває обговорення правових та етичних викликів використання AI-технологія в геології, таких як *Geological Generative Pre-trained Transformer* (GeoGPT), зокрема щодо авторських прав і прозорості даних.

Соціально-економічні аспекти AI-інтеграції стосуються впливу на ринок праці в геологічній галузі. Автоматизація процесів за допомогою AI може призвести до скорочення попиту на певні професії, такі як оператори збору даних чи аналітики початкового рівня, оскільки ці функції частково замінюються алгоритмами. Водночас зростає потреба в фахівцях із розробки, впровадження та обслуговування AI-систем, що вимагає перекваліфікації кадрів. Це може створити соціальну напругу, особливо в регіонах, де геологічна галузь є ключовим джерелом робочих місць. Крім того, впровадження AI потребує значних інвестицій, що може посилити нерівність між великими корпораціями та малими підприємствами, обмежуючи доступ останніх до передових технологій. Для наочності нижче наведено дані (таблиця 1), що узагальнюють виклики та ризики AI-інтеграції у геолого-інформаційні процеси.

Таблиця 1

Виклики та ризики інтеграції AI у геолого-інформаційні процеси

Категорія	Опис	Можливі наслідки
Технічні обмеження	Низька якість або неоднорідність геологічних даних, обмежений доступ до технологій через високу вартість	Неточні прогнози, зниження ефективності AI, обмеження для малих компаній
Правові прогалини	Відсутність спеціалізованих норм для регулювання AI, нечіткість у розподілі відповідальності, слабе регулювання захисту даних	Ризик юридичних спорів, витік конфіденційної інформації, правова невизначеність
Соціально-економічні аспекти	Скорочення робочих місць через автоматизацію, потреба в перекваліфікації, нерівність між великими та малими підприємствами	Соціальна напруга, зростання витрат на навчання, нерівний доступ до технологій

Ці виклики та ризики вимагають комплексного підходу до їх вирішення, включаючи вдосконалення технічної інфраструктури, розробку правових норм і програми підтримки перекваліфікації кадрів. Подолання цих бар'єрів сприятиме ефективнішій AI-інтеграції у геолого-інформаційні процеси.

Перспективи розвитку. Очевидно, що інноваційні підходи до використання AI стрімко трансформують геологічну галузь, покращуючи процеси аналізу, інтерпретації та прийняття рішень. Наразі AI-інструменти використовуються для таких завдань, як ідентифікація гірських порід і мінералів, обробка сейсмічних даних, визначення характеристик пластів і розвідка корисних копалин. AI-алгоритми дозволяють геологам аналізувати величезні масиви даних, виявляти закономірності та робити прогнози з більшою швидкістю і точністю, ніж традиційні методи.

Наприклад, нейронні мережі можуть використовуватися для створення високоточних тривимірних моделей геологічних структур, що значно підвищує точність оцінки родовищ корисних копалин. Глибинне навчання, яке базується на обробці великих обсягів даних, ефективно для аналізу сейсмічних зображень, виявлення геологічних аномалій і прогнозування поведінки підземних систем. Крім того, такі технології, як генеративні моделі AI, можуть створювати синтетичні ГІД для тренування моделей у випадках, коли реальних даних недостатньо.

Іншим перспективним напрямом є використання AI для інтеграції даних із різних джерел, таких як супутникові зображення, геофізичні вимірювання та результати буріння, що дозволяє створювати комплексні цифрові двійники геологічних об'єктів. Ці інновації не лише підвищують точність досліджень, але й сприяють економії ресурсів і зниженню екологічних ризиків.

Міжнародна співпраця відіграє ключову роль у розвитку AI-технологій для ГІС. Уніфікація стандартів для використання AI є необхідною для забезпечення сумісності даних і алгоритмів між країнами та організаціями, що особливо важливо для глобальних геологічних проєктів, таких як розвідка морських родовищ або моніторинг геологічних ризиків. Наприклад, міжнародні організації, такі як Міжнародна спілка геологічних наук (*International Union of Geological Sciences, IUGS*) або ISO, можуть розробляти стандарти для форматів ГІД, протоколів безпеки та сертифікації AI-систем. Співпраця також сприятиме обміну найкращими практиками та технологіями, що є важливим для країн із обмеженим доступом до ресурсів, таких як Україна. Міжнародні проєкти, наприклад, спільні дослідження в рамках програм *Horizon Europe*, можуть стимулювати розробку AI-рішень для

геології, а також сприяти гармонізації правових норм, що регулюють їх використання. Така співпраця дозволить не лише підвищити ефективність геологічних досліджень, але й забезпечити їхню відповідність глобальним етичним і технічним стандартам.

Рекомендації для правового регулювання спрямовані на подолання прогалів у законодавстві та створення сприятливих умов для впровадження AI представимо наступним чином:

необхідно розробити спеціалізовані нормативні акти, які б регулювали використання AI в геолого-інформаційних відносинах. Це може включати стандарти сертифікації AI-систем, вимоги до їхньої прозорості та механізми перевірки якості прогнозів;

слід чітко визначити розподіл відповідальності між розробниками AI, операторами систем і постачальниками даних, щоб уникнути юридичних спорів у разі помилок (наприклад, законодавство може встановлювати обов'язок розробників проводити регулярне тестування алгоритмів і надавати документацію про їхню роботу);

необхідно вдосконалити норми щодо захисту геологічної інформації, враховуючи специфіку AI, зокрема впровадження стандартів шифрування та анонімізації даних;

для забезпечення етичного використання AI рекомендується створити національні та міжнародні комітети з AI-етики, які б оцінювали потенційні ризики упередженості даних і непрозорості алгоритмів. В Україні такі ініціативи можуть бути реалізовані через внесення змін до КпН та Закону України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах»;

оновлення Порядку передачі первинної геологічної інформації, створеної (придбаної) за кошти державного бюджету, а також створеної (придбаної) за власні кошти юридичних та фізичних осіб, до Державного сховища геологічної інформації та кам'яного матеріалу та надання у користування первинної геологічної інформації, що зберігається у сховищі (наказ Міндовкілля від 23.02.2021 № 135) та Положення про каталог відомостей про геологічну інформацію (наказ Міндовкілля від 04.09.2020 № 119) [17].

Таким чином, перспективи розвитку AI в геолого-інформаційних відносинах пов'язані з впровадженням інноваційних технологій, міжнародною співпрацею та вдосконаленням правового регулювання. Ці заходи сприятимуть підвищенню ефективності геологічних досліджень, забезпеченню безпеки даних і створенню етичної основи для використання AI, що матиме довгостроковий позитивний вплив на галузь.

Висновки. Проведене дослідження дозволило комплексно проаналізувати місце AI в геолого-інформаційних правовідносинах, виявивши його потенціал, виклики та перспективи, оцінити значення AI для науки і практики, а також визначити напрямки для подальших досліджень.

Встановлено, що AI-технології відіграють трансформаційну роль у геолого-інформаційних правовідносинах, забезпечуючи автоматизацію збору й обробки даних, підвищення точності прогнозування геологічних процесів і оптимізацію розвідки та видобутку корисних копалин. ML-алгоритми та глибинне навчання дозволяють створювати високоточні моделі родовищ, аналізувати сейсмічні дані та прогнозувати геологічні ризики, що значно скорочує витрати часу й ресурсів. Водночас інтеграція AI супроводжується правовими та етичними викликами, зокрема щодо регулювання технологій, розподілу відповідальності за помилки, захисту ГІД з обмеженим доступом та забезпечення прозорості алгоритмів. Відсутність спеціалізованого законодавства в Україні та інших країнах створює правову невизначеність, що може гальмувати впровадження AI. Крім того, соціально-економічні аспекти, такі як вплив на ринок праці та нерівний доступ до технологій, потребують додаткової уваги для забезпечення справедливого використання AI.

Обґрунтовано багатогранне значення AI для геологічної та правової науки і практики. У науковій AI-сфері це сприяє розвитку нових методів аналізу геологічних даних, що відкриває можливості для більш точного моделювання геологічних процесів і прогнозування ресурсів. У практичному плані AI підвищує ефективність геологічних досліджень, знижуючи витрати на розвідку та мінімізуючи екологічні ризики. З правової точки зору, впровадження AI вимагає вдосконалення нормативної бази, що сприятиме гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами та забезпеченню безпеки даних. Таким чином, AI не лише трансформує геологічну галузь, але й стимулює розвиток правового регулювання, створюючи основу для етичного та ефективного використання технологій.

Визначено, що подальші напрямки досліджень включають низку питань, які потребують додаткового вивчення. По-перше, необхідно розробити методології оцінки якості та упередженості даних, що використовуються для тренування AI-моделей у геології, щоб уникнути неточних прогнозів. По-друге, варто дослідити оптимальні моделі розподілу відповідальності за помилки AI-систем, враховуючи специфіку геолого-інформаційних процесів. По-третє, важливим є аналіз впливу AI на соціально-економічні аспекти, зокрема на ринок праці, з метою розробки програм перекваліфікації для геологів і суміжних фахівців. Нарешті, міжнародна співпраця у сфері уніфікації стандартів

для AI в ГІС потребує поглибленого вивчення, щоб забезпечити сумісність даних і технологій на глобальному рівні. Ці напрямки сприятимуть подальшому розвитку AI в геолого-інформаційних правовідносинах, забезпечуючи баланс між технологічними інноваціями, правовим регулюванням і соціальною відповідальністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Pezeshk S., Camp C.V., & Karprapu S. (1996). Geophysical Log Interpretation Using Neural Network. *Journal of Computing in Civil Engineering*. 10(2) 135-142. DOI: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0887-3801\(1996\)10:2\(136\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0887-3801(1996)10:2(136)).
2. Jia Liqiong, Guo Hui, Wu Xuan, Li Dandan, & Meng Jie. (2018). Discussion on geological scientific data publication and its intellectual property protection. *China mining Magazine*. 27(10), 85-92. DOI: <https://doi.org/10.12075/j.issn.1004-4051.2018.10.033>.
3. Ratov, B., Pavlychenko, A., Kirin, R., Pashchenko, O., Khomenko, V., Tileuberdi N., Kamyshatskyi, O., Sieriebriak, S., Seidaliyev, A. & Muratova, S. (2025). Using Machine Learning to Model Mechanical Processes in Mining: Theory, Practice, and Legal Considerations. *Engineered Science*, 33, 1419. DOI: <http://dx.doi.org/10.30919/es1419>.
4. Кірін Р.С. Право геологічного вивчення надр: монографія. Д.: Національний гірничий університет, 2011. 258 с.
5. Кірін Р.С. Про систему геологічного законодавства України. *Сучасні проблеми систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України*: 36. наук. праць Круглого столу (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 18 березня 2011 р.). К.: ВГЛ «Обрії», 2011. С. 43–47.
6. Oceans and Law of the Sea. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea. United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/UNCLOS-TOC.htm.
7. Кодекс України про надра: Закон України від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Про державну геологічну службу України: Закон України від 04.11.1999 № 1216-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-14#Text>.
9. Питання розпорядження геологічною інформацією: постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 939. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-2018-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Порядку ведення, функціонування та доступу до інформації єдиної державної електронної геоінформаційної системи користування надрами: постанова Кабінету Міністрів України від 19.05.2023 № 511. *Офіційний вісник України*. 2023. № 53, ст. 2971.
11. Kirin, R., Khomenko, V., & Pashchenko, O. (2024). Prospects of legal regulation of educational AI relations. In Oleksii Kostenko & Yuriy Yekhanurov (Eds.), *Digital transformation in Ukraine: AI, Metaverse, and society 5.0*. pp. 124-129. SciFormat Publishing Books. DOI: <https://doi.org/10.69635/978-1-0690482-1-9-ch13>.
12. The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence. Edited by Nathalie A. Smuha, Cambridge University Press. 2025. 460 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781009367783>.
13. Recommendation on the Ethics of Artificial Intelligence. 2021. 21 p. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455>.
14. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. *Official Journal of the European Union*. 2024. L 168. С. 1–162.
15. Володимир Фомічов, Софія Афоніна. (27.06.2025). В Україні знімають гриф «секретно» з геологічної інформації про надра – Міндовкілля. <https://biz.liga.net/ua/all/all/novosti/v-ukraini-znimaiut-hryf-sekretno-z-heolohichnoi-informatsii-pro-nadra-mindovkillia>.
16. Kirin R., Petrenko V., Khomenko V. (2023) Supervision (Control) in the Field of Intellectual Property: Experience of Some Foreign Countries. *International independent scientific journal*. № 52. pp. 3–8. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.8139535>.
17. Paul Cleverley, Silvia Peppoloni, Chuck Bailey & Simon Thompson (2024). Advancing transparent and ethical AI. *Geoscientist*. <https://geoscientist.online/sections/viewpoint/advancing-transparent-and-ethical-ai>.
18. Кірін Р. Правове забезпечення функціонування єдиної Державної електронної геоінформаційної системи користування надрами. *Інформація і право*. 2024. № 2(49). С. 118–127. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2024.2\(49\).306152](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2024.2(49).306152).

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.6>

ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ

Кондратюк Т.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
ORCID: 0000-0001-9413-1383
e-mail: tkondratiuk@nubip.edu.ua*

Єрмоленко В.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри аграрного, земельного
та екологічного права ім. акад. В.З. Янчука
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
ORCID: 0000-0002-4295-4158
e-mail: ermolenko@nubip.edu.ua*

Кондратюк Т.М., Єрмоленко В.М. Принципи управління відходами.

Метою дослідження було розгляд та правова характеристика європейських та національних принципів діяльності у сфері запобігання утворенню та управління відходами. Ключовим підґрунтям виокремлення основних принципів та їх класифікації являлися: Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС «Про відходи та про скасування деяких директив»; Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про управління відходами»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року» та доктринальні джерела. З'ясовано, що до ключових європейських принципів відносяться: 1) запобігання утворенню відходів (мінімізації відходів); 2) повторне використання; 3) рециклінг; 4) відходи в енергію; 5) видалення; 6) розширена відповідальність виробника. Запропоновано на національному рівні принципи управління відходами розділяти на загальні та спеціальні. До загальних відносяться принципи задекларовані у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», зокрема серед основних: гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; запобіжний характер заходів щодо охорони довкілля; обов'язковість оцінки впливу на довкілля; компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; врахування результатів стратегічної екологічної оцінки. Спеціальні принципи державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами визначені у спеціальному законодавстві, зокрема Законі України «Про управління відходами» - запобігання утворенню відходів; забруднювач платить; територіальної наближеності; формування конкурентного середовища у сфері управління відходами. З'ясовано, що одним із важливих економічних інструментів державної екологічної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами являється принцип "забруднювач платить", який визначає, що особи, відповідальні за забруднення (утворювачі відходів або власники), повинні покривати витрати, пов'язані із таким забрудненням. Встановлено, що найважливішим принципом в усій їх ієрархії являється принцип запобігання утворенню відходів, який полягає у вжитті максимальних заходів для запобігання утворенню відходів та їх зменшення до мінімуму. Щоб підсилити загальні принципи охорони довкілля запропоновано доповнити ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» принципом «забруднювач платить».

Ключові слова: управління відходами, навколишнє середовище, сміттєзвалища, відходи, принципи.

Kondratiuk T.M. Ermolenko V.M. Principles of waste management.

The purpose of the study was to compare and legally characterize the European and national principles of waste prevention and management. The key basis for the identification of the main principles and their classification were: Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on Waste and on the repeal of certain directives; the Law of Ukraine "On Environmental Protection", the Law of

Ukraine "On Waste Management"; the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the National Waste Management Strategy in Ukraine until 2030" and doctrinal sources. It is found that the key European principles include: 1) waste prevention (waste minimization); 2) reuse; 3) recycling; 4) waste to energy; 5) disposal; 6) extended producer responsibility. It is proposed to divide waste management principles at the national level into general and special ones. The general principles include those declared in the Law of Ukraine "On Environmental Protection", in particular, the main ones are: guaranteeing an environmentally safe environment for human life and health; preventive nature of environmental protection measures; mandatory environmental impact assessment; compensation for damage caused by violation of environmental protection legislation; and taking into account the results of strategic environmental assessment. The special principles of the State policy in the field of waste prevention and management are defined in the Law of Ukraine "On Waste Management" - prevention of waste generation; polluter pays; territorial proximity; formation of a competitive environment in the field of waste management. It is found that one of the important economic instruments of the State environmental policy in the field of waste prevention and management is the "polluter pays" principle, which determines that persons responsible for pollution (waste generators or owners) must cover the costs associated with such pollution. It has been established that the most important principle in their entire hierarchy is the principle of waste prevention, which consists in taking maximum measures to prevent waste generation and reduce it to a minimum. In order to strengthen the general principles of environmental protection, it is proposed to supplement Article 3 of the Law of Ukraine "On Environmental Protection" with the principle of "polluter pays".

Key words: waste management, environment, garbage dumps, waste, principles.

Постановка проблеми. Ключовим завданням політики держави у сфері запобігання утворенню та управління відходами являється найбільш максимально можливе зменшення предметів, матеріалів та речовин, яких суб'єкт господарювання і споживач позбувається, має намір або повинен позбутися у зв'язку з тим, що вони втратили споживче своє значення та можуть негативно впливати на довкілля, життя та здоров'я людей. Щороку в Україні утворюється значна кількість відходів різного походження і лише незначна їх частина йде на переробку для повторного використання, решта й надалі розміщується на сміттєзвалищах. Концепція запобігання утворенню відходів та управління ними повинна ґрунтуватися на основних ключових засадах – принципах. На законодавчому рівні відбувається імплементація національних принципів державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами з європейськими принципами. Однак, механізм їх реалізації на практиці потребує динамічності.

Мета дослідження: аналіз та обґрунтування європейських та національних принципів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання у сфері запобігання утворенню та управління відходами.

Стан опрацювання проблематики. Питання запобігання утворенню та управління відходами являється сферою інтересів науковців різних галузей у тому числі й правників. Теоретико-правові засади поводження з відходами за законодавством Європейського Союзу аналізували В. Ладиченко, О. Головка, Б. Сергієнко [1]. Окремі проблемні аспекти правового регулювання управління відходами і адаптація відповідного законодавства до законодавства Європейського Союзу також досліджували Т. Єрмолаєва, О. Кузуб, Ю. Козьміна. Питання управління відходами що утворюються внаслідок військових дій і руйнувань від них досліджують Г. Блінова, О. Гафурова, В. Єрмоленко, М. Потіпа, С. Синчанський, Д. Токарчук, О. Трегуб, Т. Новак. Принципи управління твердими побутовими відходами досліджував економіст О. Самойлов. Не зважаючи на кількість досліджень у даній сфері, порушене питання не втрачає своєї актуальності.

Виклад основного матеріалу. У межах Національного плану управління відходами до 2033 року, відходи поділяються на побутові; відходи промисловості та відходи видобувної промисловості; відходи будівництва та знесення; небезпечні відходи; відходи сільського господарства; медичні відходи; відходи від продукції, на яку розповсюджується широка відповідальність виробника (сюди відносяться відходи упаковок; електронного та електричного обладнання; транспортних засобів, знятих з експлуатації, відходи різного роду мастил, шин); відходи інших секторів економіки, управління якими являється проблематичним [9]. Різноманітність і різний ступінь шкідливості відходів потребує консолідованого підходу до поводження з ними.

Найбільш ефективно управління відходами спостерігається у країнах ЄС [1, с. 122]. Ця діяльність на території європейських країн розпочалася ще в другій половині минулого століття. Вона направлена в цілому на зменшення (мінімізацію) утворення відходів та зменшення їх частки для захоронення (видалення) на полігонах. За тривалий період удосконалення діяльності у цій сфері, вироблялися певні пріоритети, механізми та принципи. На сьогодні, одним з найважливіших,

базисних законодавчих документів, що регулює переробку та утилізацію відходів на просторах Європейського Союзу є Рамкова директива про відходи № 2008/98/ЄС. Директивою встановлено законодавчу основу правового регулювання щодо поводження з відходами в межах території ЄС [2, с. 22]. А. Мальований з посиланням на Директиву 2008/98/ЄС «Про відходи та про скасування деяких директив» охарактеризував п'ять ефективних європейських принципів управління відходами, які спрямовані на захист екології: 1) виникнення відходів краще попереджувати, ніж з ними боротися – полягає у мінімізації відходів; 2) повторне використання – полягає у повторному використанні товарів чи їх компонентів для тієї ж мети; 3) рециклінг – полягає в переробці матеріалів відходів в інші товари; 4) відходи в енергію – полягає в спалюванні відходів і виробленні теплової та електричної енергії; 5) захоронення – вивезення відходів на полігони для захоронення [2]. Також серед європейських принципів слід виділити принципи «розширена відповідальність виробника» Декларація 2008 (ст. 4).

За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України «досвід Греції ближчий до наших реалій, аніж досвід європейських країн, які здійснили «сміттєву революцію» понад 20 років тому, оскільки у Греції не так давно розпочалося реформування даної сфери. Для порівняння наразі у Греції під захоронення направлено 80% відходів, а в Україні – 90%. У Греції проводиться політика забезпечення дотримання вимог законодавства ЄС щодо зменшення обсягів захоронення відходів і Україна також на шляху до мінімізації показників захоронення та збільшення обсягів переробки відходів» [10].

Ключові принципи національної державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами визначені у Законі України «Про управління відходами»:

- 1) запобігання;
- 2) «забруднювач платить»;
- 3) територіальної наближеності;
- 4) формування конкурентного середовища у сфері управління відходами [3, ст. 3].

Завданням Національного плану управління відходами до 2033 року являється упровадження принципів «забруднювач платить», «розширена відповідальність виробника», «територіальної наближеності», «фінансової стійкості», «платоспроможності», «самодостатності», «сталого розвитку» [9].

Принцип «запобігання» полягає в тому, що утворювач або власник відходів вживає заходів для запобігання їх утворенню, а також для уникнення, зменшення або усунення негативного впливу відходів на здоров'я людей та довкілля [3, ст. 3].

«Забруднювач платить» – суб'єкт господарювання (утворювач або власник відходів) відшкодовує витрати на запобігання їх утворення, збирання, перевезення та оброблення, в тому числі, включаючи всі затрати на створення та функціонування об'єктів оброблення відходів [3, ст. 3].

Територіальна наближеність означає, що оброблення відходів має здійснюватися на найближчому об'єкті з оброблення відходів, або в місці постійного захоронення відходів, враховуючи екологічну та економічну ефективність, відповідно до планів різного рівня управління відходами [3, ст. 3].

Формування конкурентного середовища у сфері управління відходами – суб'єкти-учасники управління відходами зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не повинні вчиняти будь-яких неправомірних дій, які можуть мати негативний вплив на конкуренцію у сфері управління відходами [3, ст. 3].

Розширена відповідальність виробника повинна здійснюватися за рахунок справляння екологічного податку [2, ст. 32].

Сталий розвиток управління відходами полягає у повторному використанні відходів як ресурсу, а не як об'єкту захоронення, який несе негативні наслідки для здоров'я людей і довкілля.

Принцип участь громадськості, полягає в залученні громадськості до розроблення планів місцевого та регіонального рівнів управління відходами. Важливим моментом являється підвищення обізнаності населення в питаннях управління відходами.

Суб'єкти господарювання, які проводять діяльність пов'язану зі створенням відходів їх подальшим обробленням, видаленням і т.д. повинні також враховувати загальні принципи охорони навколишнього природного середовища відповідно до ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5]. До таких принципів відносяться: гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; запобіжний характер заходів щодо охорони довкілля; обов'язковість оцінки впливу на довкілля, що проводиться згідно Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»; компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля; врахування результатів стратегічної екологічної оцінки метою якої є сприяння ста-

лому розвитку шляхом забезпечення охорони навколишнього природного середовища, безпеки життя та здоров'я населення, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування [6, ст. 3].

Тож, на національному рівні ключові принципи управління відходами можна поділити на загальні – визначені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та спеціальні – визначені у Законі України «Про управління відходами» та іншим спеціальними нормативно-правовими актами.

Отже, всі принципи управління відходами можна розділити на три групи:

європейські принципи;

загальні принципи охорони довкілля;

спеціальні принципи державної політики у сфері запобігання утворенню та управління відходами.

Всі вони направлені на зменшення кількості відходів. Визначальним у формуванні принципів являється «бажання усунути відтворення нових відходів, та використовувати вже існуючі відходи як ресурс» [2, ст. 18]. Тож ключовим завданням являється зменшення обсягів захоронення відходів і збільшення обсягів їх переробки.

Висновки. У результаті аналізу європейських та національних принципів діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання у сфері запобігання утворення та управління відходами встановлено, що державна політика у досліджуваній сфері та ключові принципи наближені до європейських. Встановлено, що на національному рівні принципи поділяються на загальні та спеціальні. Загальні, що задекларовані у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», спеціальні – у Законі України «Про управління відходами». Встановлено, що найважливішим являється реалізація принципу зменшення утворення відходів, тобто їх мінімізація. У цьому контексті потрібно державну політику проводити із заохоченням виробників до дотримання цього принципу. Доречним буде застосування загального принципу охорони довкілля – «поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища» [5, ст. 3]. Оскільки Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає загальні правові, економічні та соціальні засади організації охорони довкілля в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь, пропонується ст. 3 доповнити принципом «забруднювач платить - утворювач або власник відходів покриває витрати на запобігання утворення відходів, збирання, перевезення та оброблення, включаючи витрати на створення та утримання об'єктів оброблення відходів», чим буде підсилено складову «розширеної відповідальності виробника». Вважаємо, що у даній сфері потрібно вживати всіх можливих заходів, щоб заохочувати до вибору оптимальних варіантів, які забезпечать найкращий загальний державний чи місцевий екологічний результат.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Самойлов О.О. Сутність та принципи управління твердими побутовими відходами в Україні. *Економіка & Держава*. 2020. № 12. С. 121–124. DOI: 10.32702/2306-6806.2020.12.121.
2. Ладиченко В.В., Головка Л.О., Сергієнко Б.Б. Теоретико-правові засади поводження з відходами за законодавством Європейського Союзу. Збірник наукових праць з екологічного, кліматичного та енергетичного права ЄС. К.: Видавничий центр НУБіП України. 2022. 87 с. С. 16–42.
3. Від захоронення до переробки. П'ять принципів, які захистять екологію. 16.11.2020. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/pererobka-smittyayak-ce-roblyat-v-yes-novini-ukrajini-50124322.html>.
4. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-IX. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України» (дата звернення 10. 07. 2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20?find=1&text=%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB#Text>.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України 25.06.1991 р. № 1264-XII. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України» (дата звернення 10. 07.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
6. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України 20.03.2018 р. № 2354-VIII. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України» (дата звернення 10.07.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
7. Національна стратегія управління відходами в Україні до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 820-р. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України» (дата звернення 05.07.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80/conv#n193>.

8. Про відходи та про скасування деяких директив: Директива Європейського Парламенту і Ради 2008/98/ЄС. Міжнародний документ від 19.11.2008 р. Інформаційно-пошукова система «Законодавство України» (дата звернення 10.07.2025). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_029-08#Text.
9. Національний план управління відходами до 2033 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2024 р. № 1353-р (дата звернення 10.07.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1353-2024-%D1%80#Text>.
10. Україна на шляху до сталої моделі управління відходами: міжнародний досвід та перспективи 30.03.2025. (дата звернення 10.07.2025). URL: <https://mindev.gov.ua/news/ukraina-na-shliakhu-do-staloi-modeli-upravlinnia-vidkhodamy-mizhnarodnyi-dosvid-ta-perspektyvy>.

УДК 349.6+349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.7>

СУЧАСНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА МЕТОДИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ВОДНИХ РЕСУРСІВ

Куренда С. В.,

*кандидат юридичних наук,**старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін,**Волинський національний університет імені Лесі Українки,*

ORCID: 0009-0004-9614-4013

Куренда С.В. Сучасні методологічні та методичні проблеми дослідження правового регулювання відносин щодо використання та охорони водних ресурсів.

У статті розглядаються сучасні методологічні та методичні проблеми дослідження правового регулювання відносин з використання та охорони водних ресурсів.

Визначається міцний взаємозв'язок між використанням та охороною водних ресурсів, який підкреслює не просто поєднання, а власне взаємовплив обох процесів, за якого використання є можливим лише за належної охорони відповідних об'єктів, внаслідок чого саме використання набуває характеристик охорони через якості «раціональності», «ефективності», «достатності» тощо, у їх різних комбінаціях у конкретних випадках або ж охорона окреслює межі і визначає характер використання.

Встановлюється, що еколого-правове дослідження використання та охорони водних ресурсів може проводитися на двох основних рівнях, що, своєю чергою, окреслює можливу методологію аналізу відповідної конструкції, а тому і варіації методик наукового пошуку, присвяченого цій проблемі. Ними виступає термінологічний та сутнісний. При цьому розмежування окреслених рівнів осмислення визначається у тому числі обставинами «розсинхронізації» між відповідними явищами й процесами та їх термінологічними відповідниками, а також випадками різночитань положень природоресурсного законодавства у ході правозастосування та правореалізації.

Формується висновок, що одним з найбільш ефективних методів дослідження проблеми використання та охорони водних ресурсів може виступати системний метод, що, охоплюючи сутнісно-термінологічні аспекти проблеми, передбачає комплексний розгляд як відповідної термінології водного законодавства, так і природи позначуваних нею явищ та процесів.

Встановлюється, що структурно-функціональний аспект використання та охорони водних ресурсів може бути розкритий на платформі «юридичного механізму», яка лише відносно нещодавно почала використовуватися наукою екологічного права, проте має надзвичайно високий потенціал для досягнення відповідних цілей, який був продемонстрований при її застосуванні у юридико-теоретичних, цивілістичних і навіть економічних дослідженнях.

Ключові слова: водні ресурси, вода, водні об'єкти, природокористування, використання природних ресурсів, охорона довкілля, сталий розвиток, водне законодавство, землі водного фонду.

Kurenda S.V. Modern methodological and methodological problems of research on legal regulation of relations on the use and protection of water resources.

The article deals with the current methodological and methodological issues of studying the legal regulation of relations related to the use and protection of water resources.

The author identifies a strong relationship between the use and protection of water resources which emphasizes not just a combination, but the actual mutual influence of both processes, whereby use is possible only with proper protection of the relevant objects, and as a result, the use itself acquires the characteristics of protection through the qualities of "rationality", "efficiency", "sufficiency", etc., in their various combinations in specific cases, or protection outlines the boundaries and determines the nature of use.

The author establishes that an ecological and legal study of water resources use and protection can be carried out at two main levels, which, in turn, outlines a possible methodology for analyzing the relevant construction, and therefore variations of the methods of scientific research on this issue. These are the terminological and the substantive levels. At the same time, the distinction between these levels of understanding is determined, among other things, by the circumstances of "out-of-sync" between the relevant phenomena and processes and their terminological equivalents, as well

as by cases of misinterpretation of the provisions of natural resource legislation in the course of law application and law enforcement.

It is concluded that one of the most effective methods for studying the issue of water resources use and protection may be the systemic method, which, covering the essential and terminological aspects of the issue, provides for a comprehensive consideration of both the relevant terminology of water legislation and the nature of the phenomena and processes denoted by it.

The author establishes that the structural and functional aspect of water resources use and protection can be revealed on the platform of the "legal mechanism" which has only recently begun to be used by the science of environmental law, but which has an extremely high potential for achieving the relevant goals, as demonstrated by its application in legal-theoretical, civil and even economic studies.

Key words: water resources, water, water bodies, nature management, use of natural resources, environmental protection, sustainable development, water legislation, water fund lands.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення використання та охорона водних ресурсів виступають взаємопов'язаними елементами процесу задоволення потреб фізичних та юридичних осіб за рахунок водних об'єктів.

Вода потрібна людині для забезпечення її існування, оздоровлення, задоволення естетичних потреб. Крім того, водні ресурси є важливим компонентом багатьох процесів у важкій промисловості, а для сільськогосподарського виробництва потреба у воді в умовах зміни клімату і невдач людства на шляху досягнення кліматичної нейтральності, що спричиняє зміну кліматичних поясів на усій планеті, це ще й проблема продовольчої безпеки [1, с. 84–95]. Також за рахунок водних ресурсів, водної флори та фауни забезпечується гармонізація багатьох природних процесів і, крім того, «дари» річок, озер, морів та океанів виступають важливим джерелом рідких і надзвичайно цінних для людини мікроелементів, які використовуються у медицині та косметології.

Незважаючи на те, що у межах науки природоресурсного права використання та охорона водних ресурсів завжди розглядається як єдиний блок або ж комплексна двоєдина проблема, наразі відсутнє системне і відносно широке бачення методології і методики її дослідження, тобто саме використання та охорони водних ресурсів у їх взаємозв'язку та взаємодії.

Такий стан речей може виступати перешкодою на шляху найбільш комплексного і водночас ефективного дослідження зазначеної проблеми, а тому і формування актуальних, раціональних і виважених пропозицій з вдосконалення відповідних положень чинного законодавства України.

Саме тому проблема методології та методики дослідження використання та охорони водних ресурсів повинна отримати увагу у рамках окремого розгляду, результати якого можуть виступити базою для обрання найбільш ефективних методів і формування оптимальної методики дослідження не лише використання та охорони водних ресурсів, проте також і використання та охорони інших екологічних систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема використання та охорони водних ресурсів, а також методології та методики дослідження відповідних відносин ставала предметом наукового аналізу, зокрема таких вчених-правників як Г.В. Анісімова, Н.С. Гавриш, А.П. Гетьман, Х.А. Григор'єва, О.В. Донець, А.В. Духневич, А.С. Євстігнєєв, В.П. Жушман, В.А. Зуєв, І.В. Кирєєва, В.В. Копча, Д.В. Коробцова, Ю.А. Краснова, Т.В. Курман, Л.Л. Лепех, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.В. Петришин, О.О. Рубан, К.А. Рябець, К.В. Слєпньова, Д.С. Спєсівцев, А.М. Статівка, О.О. Шинкарьов, С.В. Янчук та ін.

Також окремі аспекти піднятої проблеми висвітлювалися нами на міжнародній науково-практичній конференції «Правові аспекти агроекологічного розвитку України», присвяченій 100-річчю від дня народження фундатора української школи аграрного права академіка Василя Зіновійовича Янчука.

Мета статті полягає у визначенні сучасних методологічних та методичних проблем дослідження правового регулювання відносин з використання та охорони водних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Наукове звернення до питання використання та охорони водних ресурсів дозволяє окреслити певний ряд проблем сутнісного та системного характеру, що безпосередньо визначають можливі методи та методику його дослідження.

«Воротами» у цю проблематику виступає сама термінологічна конструкція «*використання та охорона водних ресурсів*», яка з одного боку відображає феноменологічний конструкт, тобто певну систему або ж структурний правовий феномен, а з іншого, зокрема при її у тому числі семантичному осмисленні – сприяє формуванню твердження про відсутність уніфікованого підходу до кожного з елементів відповідної конструкції.

У першу чергу, необхідно відмітити, що навіть у сучасних підручниках з екологічного права питання правового регулювання використання та охорони водних ресурсів як єдиного тематичного

блоку розглядається в якості компоненту спеціальної частини галузі права [2, с. 5]. Крім того, у межах навчального підходу провідних закладів вищої юридичної освіти питання «використання та охорони» природних ресурсів розглядаються у тому числі в якості єдиного конструкту, наприклад, у межах економіко-правового механізму [3, с. 135].

Інакше кажучи, «використання та охорона водних ресурсів» являє собою не просто термінологічну конструкцію, а феноменологічну систему, певне структурне явище, яке осмислюється у діалектичній єдності двох компонентів, якими власне виступають «вирастання» та «охорона». У цьому ж отримує і відображення специфіка динаміки природних процесів, а також відповідних взаємопов'язаних між собою актів поведінки учасників правовідносин. Адже, як відомо з економічної науки, одним із драйверів розвитку цивілізації виступає закон постійно зростаючих потреб, який визначає виникнення у людини все нових потреб на підставі вже задоволених, що відбувається у тому числі в умовах обмеженості ресурсів, розвитку технологій і при цьому, як правило, тимчасової обмеженості у можливостях задовольнити такі потреби. І хоча цей закон у цілому сприяє еволюції людства, його природна і при цьому перманентна реалізація у соціумі несе безпосередню загрозу самому людству через негативний антропогенний вплив на природу. Адже нові потреби, з одного боку, вимагають використання природних ресурсів, зокрема деревини, металів, вуглецевих енергоносіїв, а також водних ресурсів, зокрема багатства річок, морів, озер, океанів тощо, а тому і більше енергії, проте, з іншого боку, нищівне використання екосистем порушує баланс, що своєю чергою, негативно впливає у тому числі на кліматичні умови на усій Планеті.

У такому випадку на водні ресурси здійснюється подвійне навантаження, адже з одного боку людина постійно потребує їх споживання для задоволення широкого діапазону побутових, виробничих, сільськогосподарських та рекреаційних потреб, а з іншого боку водні екосистеми зазнають негативного впливу у зв'язку зі зміною клімату. При цьому на додаток до цього зміна кліматичних поясів як результат підвищення температури також негативно впливає на обсяги та якість водних ресурсів. У зв'язку з цим водні ресурси перманентно перебувають під прямим і опосередкованим навантаженням і водночас негативним впливом з боку людини.

На відповідну проблему активно звертають увагу у тому числі представники економічної науки [4, с. 4], яка до недавнього часу не настільки системно та комплексно урахувала екологічні аспекти споживання природних ресурсів у межах економічних процесів, а сьогодні безпосередньо визначає екологічну спрямованість економічних систем в якості обов'язкової умови формування не просто економічної, а еколого-економічної системи, спрямованої на забезпечення збереження природи і водночас задоволення зростаючих екологічних потреб суспільства [5, с. 17].

Таким чином, між використанням та охороною природних (у тому числі водних) ресурсів існує безпосередній зв'язок, адже саме використання здане спричинити зниження якості та обсягів водних ресурсів, що є безпосереднім негативним антропогенним впливом на відповідні об'єкти, у той час як інші види діяльності здатні спричинити опосередкований негативний вплив на водні ресурси.

Своєю чергою охоронні заходи, як вбачається, спрямовуються на нейтралізацію або мінімізацію негативного антропогенного впливу на відповідні ресурси, у тому числі для забезпечення можливості їх використання.

У цьому сенсі цілком закономірно постає питання яким чином можна гармонійно поєднати використання та охорону, ураховуючи спрямованість кожного виду діяльності? Комплексну відповідь щодо цієї проблеми дає А.П. Гетьман у ході аналізу досліджень, присвячених охороні довкілля, відмічаючи виокремлення в еколого-правових дослідженнях в якості нової форми охорони природи раціональне використання природних ресурсів [6, с. 15].

За таких умов відповідна діяльність (використання водних ресурсів та їх охорона) не виступають в якості дивергентних процесів, а навпаки утворюють єдину логічну конструкцію, про що нами зазначалося вище лише у термінологічному і при цьому «пререквізитному» контексті.

Іншими словами, зазначене чітко підкреслює не просто поєднання, а власне взаємозв'язок використання та охорони водних ресурсів за якого використання є можливим лише за належної охорони відповідних об'єктів внаслідок чого саме використання набуває характеристик охорони через якості «раціональності», «ефективності», «достатності» тощо, у їх різних комбінаціях у конкретних випадках або ж охорона окреслює межі і визначає характер використання.

Але проблема полягає у тому, що як «використання», так і «охорона» водних ресурсів є з одного боку досить змістовними феноменами, а з іншого боку сутнісні зв'язки між ними наразі залишаються до кінця не розкритими у межах науки природоресурсного права. Більше того, рівень актуальності піднятого питання підвищується ще й термінологічними особливостями галузі природоресурсного права для якої, як відомо, характерне вживання терміну «природокористування» [7, с. 103] на рівні з «використанням» [8, с. 287] у скороченій формі і при цьому сама «охорона» наді-

лена сутнісними особливостями прямо детермінованими специфікою галузі, що якісно відмежовує її, наприклад, від цивільно-правової чи кримінально-правової охорони.

Як наслідок, предметом дослідження стає досить складна і при цьому функціональна конструкція, тобто сукупність засобів і актів поведінки, спрямованих на раціональне, ефективне та достатнє використання водних ресурсів, що, безумовно, піднімає проблему методології та методики її наукового аналізу, яка здатна забезпечити формування належного наукового базису для вдосконалення нормативних положень чинного законодавства, а також практики правореалізації та правозастосування.

У зв'язку з цим термінологічне на перший погляд питання виливається у сутнісну проблему методології та методики наукового пошуку. І з цього приводу у цілому слід зазначити, що проблема методології сучасних юридичних досліджень не те що не втрачає своєї актуальності, а навпаки, можна сказати, що сам зміст такої актуальності її «серцевина» постійно змінюється, надаючи їй нового забарвлення у межах перманентного високого рівня значимості відповідного питання. Це пов'язується з декількома факторами і у першу чергу з розвитком самого права, зокрема концепцій, ідей та конструкцій, з еволюцією підходів до нормопроекування, а також з вдосконаленням практики правореалізації та правозастосування.

Право стає багатшим та якіснішим, що створює умови для виявлення нових аспектів, які можуть бути вдосконалені. На рівні галузі екологічного права одним з таких аспектів виступає, вважаємо, методологія досліджень, яка має не лише теоретичну, проте також і безпосередню практичну цінність, адже відповідні результати можуть виступити умовами для вдосконалення чинних нормативних положень законодавства.

У цілому, як відомо, методологія у широкому розумінні являє собою науку про обґрунтування наукових знань та побудови наукових систем, яка при цьому безпосередньо досліджує методи наукового аналізу правових явищ та процесів. Своєю чергою те як саме проводити дослідження, у якій послідовності і з використанням якої комбінаторики методів на кожному етапі або для розв'язання конкретного наукового питання являє собою методику наукового дослідження [9, с. 54-55]. Також можна сказати, що у розумінні наукового пошуку метод являє собою конкретний юридичний засіб, спосіб або прийом аналізу певного еколого-правового явища або процесу у той час як методика – порядок застосування методу (послідовність, комбінаторика, інтенсивність) з урахуванням предмету дослідження. І у цьому сенсі дослідження «використання та охорони водних ресурсів», вважаємо, набуває специфічних рис як у методологічному так і у методичному сенсах.

У першу чергу, як зазначає В.В. Копча, з обранням на емпіричному рівні того чи іншого методу дослідження пов'язується дилема правничої науки, яка полягає у тому, що з одного боку юридичні дослідження не можуть ігнорувати специфіку предмету аналізу (реальності права та його контексту), у той час як з іншого боку занадто широкий предмет породжує ризики виходу на ниву інших наук з якою юридична наука не завжди в змозі справитися. Хоча, як зазначає вчений, внутрішній аналіз правової системи при її розгляді ізольовано від будь-якого суспільного контексту, також залишається варіантом до якого все ще звертаються окремі дослідники [9, с. 55]. У цьому ключі слід наголосити на актуальності позиції О.П. Петришина, що на даному етапі розвитку права результативністю відзначається оцінка процесу формування методології пізнання, що приймає до уваги як наукові реформи, так і революції, що у цілому сигналізує про поступальний розвиток пізнавальних здібностей та можливостей окремих людей й суспільства у цілому, які знаходяться у перманентному русі й постійно збагачуються інноваційними ідеями. У зв'язку з цим одним з актуальних напрямків гармонізації вітчизняної юриспруденції до викликів сьогодення виступає соціалізація юридичних знань, що характеризується включенням у юридичну проблематику як предмета розгляду також і суспільства у цілому, а не лише його державної організації, зокрема в частині формування та здійснення державної влади [10, с. 76, 78].

У контексті предмету нашого дослідження це означає, що сучасний розгляд еколого-правових проблем використання та охорони водних ресурсів є неможливим лише з «внутрішньої» точки зору, тобто з точки зору «технічних» особливостей галузі екологічного права, особливо, урахувавши інструментальну природу права у цілому, яка полягає у необхідності нормативних положень вирішувати у першу чергу соціальні питання, якими сьогодні виступають описані на початку нашого розгляду екологічні проблеми, пов'язані з використанням водних ресурсів. Проте з іншого боку, і власне «внутрішня» сторона цього питання, тобто у тому числі відповідний аспект методології та методики еколого-правового дослідження також не може бути повністю проігнорований, адже проблеми у відповідній частині можуть привести до прогалин у наукових пропозиціях з вдосконалення положень водного законодавства.

З цього приводу необхідно у цілому відмітити, що у сучасній сфері наукових пошуків набули особливого поширення лінгвістичні методи дослідження, що є цілком закономірним, зокрема у

зв'язку з характером джерел права, якими у романо-германській правовій сім'ї виступають нормативно-правові акти – у першу чергу закони, моделі поведінки на рівні положень яких фіксуються посередництвом знакової системи – мови. Зокрема, як зазначає, М.І. Любченко, основним засобом передачі інформації виступає мова, яка являє собою знакову систему, що служить засобом прояву думок, професійного спілкування юристів, засобом передачі професійної (правової) інформації. Крім того, як стверджує вчена, саме право певною мірою являє собою знакову систему, що складається з вербальних і невербальних правових знаків, які застосовуються у певному соціокультурному просторі у зв'язку з чим відображають соціально-ціннісну детермінованість такої системи [11, с. 37, 38, 39].

З цього закономірно слідує можливість використання у першу чергу, зокрема герменевтичного методу у ході еколого-правового аналізу конструкції «використання та охорона водних ресурсів». Проте, такий метод, при його автономному застосуванні, вважаємо, не може повноцінно вирішити на науковому рівні підняту проблему.

Однією з причин цьому виступає можлива у тому числі досить тривала «розсинхронізація» між моментами виокремлення у ході наукових досліджень або ж практики правореалізації чи правозастосування нових юридичних явищ та процесів та їх термінологічним оформленням (номінацією). Це явище Д.С. Кучеренко називає «запізненням», характеризуючи його як стан, за якого внаслідок зміни юридичних явищ та процесів існуюча термінологія відстає у часі у зв'язку з чим відповідні зміни отримують найменування лише згодом [12, с. 35]. Але щодо «використання та охорони водних ресурсів» зазначена проблема має дещо глибший характер, адже ці категорії є відносно усталеними. Річ у тім, що термінологія виступає переважно інструментом фіксації (оформлення) явищ та процесів правової реальності, так би мовити їх знаковим обрамленням. Хоча самі ці явища та процеси яскравим прикладом чого виступає «використання та охорона водних ресурсів» також можуть являти собою конструкції, зокрема нормативно-правові або, принаймні, наукові – результат наукової діяльності, що висвітлює співвідношення між різними елементами правової реальності, або ж саму пізнавальну діяльність у ході якої прийоми пізнання використовуються для формування відповідних конструкцій [13, с. 49].

Але у будь-якому разі еколого-правова конструкція будь-то нормативна або ж наукова в якості якої, урахувавши зазначене, точно може розглядатися «використання та охорона водних ресурсів» має два рівні – сутнісний (елементи об'єктивної правової реальності, що перебувають у зв'язках між собою), а також лінгвістичний (термінологічний) (сукупність термінів та понять, що перебуваючи у взаємозв'язку між собою, покликані висвітлити особливості сутнісної конструкції).

Знову ж таки, як зазначає А.О. Дутко, юридичні конструкції закріплюються у законодавстві текстуальним способом, тобто посередництвом словесного виразу в тексті законів, а їх смисл виводиться шляхом логічного аналізу відповідної сукупності нормативно-правових приписів [14, с. 148]. При цьому, як справедливо стверджує М.І. Любченко, юридичний текст є одним із зовнішніх виявів ідеальної (правової) картини (картини належного) реального (фізичного) світу більше, аніж будь-який інший [11, с. 40].

Інакше кажучи, понятійно-категоріальний апарат у тому числі екологічного права міцно пов'язаний з позначуваними ним феноменами і процесами, але при цьому повної синхронізації між феноменом (процесом) і терміном може не існувати у силу описаних вище причин у зв'язку з чим один термін може позначати декілька різних феноменів або ж навпаки один феномен може позначатися декількома термінами, що у цілому не дуже добре для процесів нормотворчості, правореалізації та правозастосування, а також у цілому для правового регулювання суспільних відносин. Однак, незважаючи на це, все ж таки саме знакова система виступає основним засобом фіксації та передачі інформації, осмислення обставин правової реальності та їх номінації, а також у цілому інструментарієм, що забезпечує саму здатність ефективного здійснення правового регулювання суспільних відносин.

Саме тому у світлі зазначеного слушною є думка О. Мінченко щодо важливості використання структурно-функціонально підходу у юриспруденції, який передбачає звернення уваги у тому числі на саму досліджувану категорію в аспекті її складності та багатогранності [15, с. 209]. Крім того, сучасні вчені, серед яких у тому числі Д.С. Кучеренко, обґрунтовано відмічають актуальність питання щодо введення у методологію вітчизняної теорії і філософії права у тому числі теоретико-методологічних підходів до дослідження мови права, які отримали розвиток у рамках західної аналітичної філософії права, яка виходить, зокрема із необхідності розуміння особливостей функціонування мови як можливості досягнення нового розуміння кластичних проблем юриспруденції [12, с. 34, 36].

З урахуванням викладеного вище, «використання та охорона водних ресурсів» може бути досить ефективно досліджена на базі двох рівнів, якими виступають термінологічний та сутнісний.

Однак, урахувавши те, що у даному разі йдеться про юридичну конструкцію або ж, принаймні, про «конструктивне» осмислення відповідних феноменів і процесу їх взаємодії, поставлене наукове завдання може бути вирішене шляхом застосування системного методу, який у сутності охоплює аналізом як тексти нормативно-правових актів, так і структурно-елементні утворення [9, с. 55-56].

Але постає питання з приводу того, на якій методико-методологічній платформі все ж таки варто будувати аналіз піднятої проблеми?

Вважаємо, що нею здатна виступити платформа «механізму» до використання якої вдаються теоретики права [16; 17; 18; 19], цивілісти [20; 21] і навіть економісти [22], проте використання якої лише набирає обертів у еколого-правових дослідженнях [23; 24].

Розгляд будь-якого механізму як сукупності правових засобів [17, с. 30; 19, с. 43; 20, с. 89; 21, с. 144; 25, с. 111] дозволяє, визначивши відповідні правові засоби у межах взаємозв'язку використання та охорони водних ресурсів, встановити як особливості взаємозв'язку між елементами відповідної діяльності, зокрема у межах функціонування механізму правового регулювання екологічних відносин щодо водних ресурсів, на різних стадіях розвитку правовідносин, так і моделі розвитку відповідних відносин у конкретних обставинах, що з наукової точки зору забезпечує чи не найбільш повний аналіз окресленого предмету дослідження у сучасних умовах.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підводячи підсумки під викладеним вище, можна дійти декількох висновків:

1. Актуальність проблеми методології та методики правового дослідження використання та охорони водних ресурсів перебуває на досить високому рівні, що детермінується декількома обставинами з-поміж яких: малодослідженість цих аспектів окресленої тематики; відсутність уніфікованого розуміння, а також відсутність системних та комплексних наукових уявлень про взаємозв'язок між використанням та охороною водних ресурсів.

2. Еколого-правове дослідження використання та охорони водних ресурсів може проводитися на двох основних рівнях, що, своєю чергою окреслює можливу методологію аналізу відповідної конструкції, а тому і варіації методик наукового пошуку, присвяченого цій проблемі. Ними виступає термінологічний та сутнісний, що перебувають у нерозривному зв'язку у силу природи мови як знакової системи, що виступає інструментом для номінації, когнітивної фіксації, оформлення та осмислення еколого-правових явищ та процесів й передачі інформації про них.

Розмежування окреслених рівнів осмислення визначається у тому числі обставинами «розсинхронізації» між відповідними явищами й процесами та їх термінологічними відповідниками, а також випадками різничитань положень природоресурсного законодавства у ході правозастосування та правореалізації.

3. Одним з найбільш ефективних методів дослідження проблеми використання та охорони водних ресурсів може виступати системний метод, що, охоплюючи сутнісно-термінологічні аспекти проблеми, передбачає комплексний розгляд як відповідної термінології водного законодавства, так і природи позначуваних нею явищ та процесів, а також у тому числі і функціональних взаємозв'язків між відповідними явищами й процесами та між окремими елементами які утворюють такі явища або забезпечують функціонування відповідних процесів.

4. Методика дослідження проблеми використання та охорони водних ресурсів, урахувавши викладене вище, може передбачати здійснення наукового пошуку через аналіз предмету розгляду крізь відповідні рівні пізнання, починаючи від аналізу термінологічної сторони питання до поступового заглиблення у його сутнісну основу задля встановлення характеру зв'язків між відповідними явищами та процесами, їх елементами, а також виявлення можливих термінологічних неточностей для формування науково обґрунтованих пропозицій з їх ліквідації у ході вдосконалення положень чинного водного законодавства України.

5. Структурно-функціональний аспект використання та охорони водних ресурсів може бути розкритий на платформі «юридичного механізму», яка лише відносно нещодавно почала використовуватися наукою екологічного права, проте має надзвичайно високий потенціал для досягнення відповідних цілей, який був продемонстрований при її застосуванні у юридико-теоретичних, цивілістичних і навіть економічних дослідженнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Григор'єва Х.А. Зрошення та продовольча безпека в контексті дефіциту води: правові проблеми та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2024. Вип. 83, ч. 2. С. 84–96.
2. Рябець К.А. Екологічне право України: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури. 438 с.
3. Екологічне право: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А.П. Гетьмана. Харків: Право, 2013. 432 с.

4. Капленко Г.В., Куліш І.М., Рахвал І.Р., Стрільчук О.А. Негативні наслідки дії закону зростання потреб та шляхи їх подолання. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2022. Вип. 5 (157). С. 3–8.
5. Гук Л.П. Економічна теорія: навчальний посібник. Київ: Аграрна освіта, 2011. 118 с.
6. Гетьман А.П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля. *Право України*. 2011. № 2. С. 11–19.
7. Дейнега М. Природокористування як правова категорія: проблеми визначення і співвідношення із суміжними поняттями. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 7. С. 103–107.
8. Кирєєва І.В., Коробцова Д.В. Використання природних ресурсів для розвитку територіальних громад. *Порівняльно-аналітичне право*: електрон. наук. фахове вид. 2020. № 1. С. 287–290. URL: <https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/1-1.pdf> (дата звернення: 25.04.2025).
9. Копча В.В. Методологія дослідження правового явища: поняття, структура, інструментарій. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 54–58.
10. Петришин О.В. Право як соціальне явище: особливості юридичного підходу. *Проблеми філософії права*. 2006–2007. Т. IV-V. С. 73–83.
11. Любченко М. Мова і право: питання співвідношення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 2 (81). С. 36–44.
12. Кучеренко Д.С. Правничі поняття і термінологія у методології юридичної науки. *Вісник запорізького національного університету. Серія Юридичні науки*. 2017. № 2. С. 30–38.
13. Духневич А.В., Спесівцев Д.С. Особливості застосування концепції юридичної конструкції до юридичного складу. *Історико-правовий часопис*. 2022. № 1 (18). С. 46–54.
14. Дутко А.О. Конструктивні особливості цивільно-правового договору. *Митна справа*. 2013. № 3 (87), ч. 2, кн. 2. С. 144–149.
15. Мінченко О. Лінгвістичний аспект у правовому пізнанні. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 5. С. 209–213.
16. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
17. Зінченко О.В. Теоретико-правова природа декотрих видів юридичних конструкцій. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 28–31.
18. Лепех Л.Л. Зміст та особливості категорії «правове регулювання». *Митна справа*. 2013. № 5 (89), ч. 2, кн. 2. С. 314–321.
19. Куракін О.М. Структура механізму правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 35, ч. 2, т. 1. С. 41–44.
20. Рубан О.О. Поняття механізму компенсації майнових та немайнових втрат учасників цивільних правовідносин. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 2. С. 85–91.
21. Калашник О.М. Механізм правового регулювання цивільних відносин як об'єкт наукових досліджень: генеза та сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 136–149.
22. Літвінов О.С., Капалан С.М. Сутність та види механізмів в економіці. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 6 (11). С. 146–149.
23. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. *Проблеми законності*. Харків, 2014. Вип. 125. С. 119–128.
24. Шинкарьов О.О. Особливості правового механізму реалізації екологічних обов'язків громадян в Україні (теоретичний аспект). *Пробл. законності*. Харків, 2015. № 129. С. 163–170.
25. Мазур В.В. Механізм цивільно-правового регулювання: теоретико-методологічний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 36, т. 1. С. 108–113.

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.8>

ЕФЕКТИВНИЙ ЗАХИСТ ПРАВА ПРИВАТНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЕЛЬНУ ДІЛЯНКУ ЯК ПРАВОВА ГАРАНТІЯ

Навроцький В.А.,
суддя Хмельницького міськрайонного
суду Хмельницької області,
аспірант кафедри трудового, земельного
та господарського права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0009-0003-3662-2303
e-mail: vladimir-nba@ukr.net

Навроцький В.А. Ефективний захист права приватної власності на земельну ділянку як права гарантія.

В статті підняті проблеми реалізації ефективного захисту права приватної власності на землю як важливу умову гарантування власності на земельну ділянку. Враховуючи трансформаційні процеси відносин власності на землю в Україні обґрунтовується необхідність вдосконалення правового механізму захисту права приватної власності на земельну ділянку.

Під захистом права приватної власності на земельну ділянку, автор, передбачає активні дії її власника та/або уповноважених органів, направлені на усунення будь-яких порушень такого права, а також його відновлення.

Звернуто увагу на позитивну судову практику щодо розуміння неефективності скасування тих чи інших рішень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Обстоюється позиція щодо застосування негаторного чи вендикаційного способу захисту земельних прав у відносинах власності на земельну ділянку. Зокрема, якщо йдеться про цивільний процес то ефективним способом захисту права на безоплатну передачу земельної ділянки у приватну власність громадян автор вважає саме визнання права, в разі дотримання усіх умов визначеної в законодавстві процедури набуття земельної ділянки та висновку, щодо протиправності рішень чи бездіяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування.

В разі застосування адміністративної юрисдикції відповідної категорії справ, що обумовлено прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», ефективним способом захисту розглядається зобов'язання до прийняття позитивного рішення органу уповноваженого розпоряджатися земельною ділянкою в разі встановлення виконання суб'єктом усіх дій визначених спеціальною процедурою безоплатної приватизації. Адже уповноважений орган в даному випадку не є безпосереднім власником спірної земельної ділянки, а лише покликаний забезпечити законодавчо визначену процедуру розподілу земель державної власності.

Застосування ефективного способу захисту права приватної власності на земельну ділянку є безпосереднє відновлення відповідного права, що не передбачає необхідності подальшого звернення до юрисдикційних органів. Відтак ефективний захист права є безпосереднім і ключовим елементом гарантування права власності на земельну ділянку, що забезпечує стабільність відповідного права та компенсацію збитків зумовлених його порушенням. Необхідність законодавчого регулювання у відповідній сфері має бути спрямована на визначення ефективних способів захисту права приватної власності на земельну ділянку шляхом його визнання чи усунення перешкод у його здійсненні, як належну конституційну гарантію такого права.

Ключові слова: право приватної власності, земельна ділянка, гарантія права, ефективний захист, способи захисту.

Navrotskyi V.A. Effective protection of private property rights to land as a legal guarantee.

The article raises the problems of implementing effective protection of private property rights to land as an important condition for guaranteeing ownership of land. Taking into account the transformation processes of land ownership relations in Ukraine, the need to improve the legal mechanism for protecting private property rights to land is substantiated.

Under the protection of private property rights to land, the author implies active actions of its owner and/or authorized bodies aimed at eliminating any violations of such rights, as well as its restoration.

Attention is drawn to positive judicial practice regarding the understanding of the ineffectiveness of the cancellation of certain decisions of state authorities or local self-government bodies. The author advocates the use of a negative or vindicative method of protection of land rights in the relations of ownership of a land plot. In particular, if we are talking about a civil process, then an effective way to protect the right to free transfer of a land plot into private ownership of citizens may be the recognition of the right in case of compliance with all the conditions of the procedure for acquiring a land plot specified in the legislation and the conclusion on the illegality of decisions or inaction of state authorities or local self-government bodies.

In the case of application of administrative jurisdiction of the relevant category of cases, which is stipulated by the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», an effective way of protection is the obligation to make a positive decision of the body authorized to dispose of the land plot in the event of establishing the performance by the subject of all actions specified in the special procedure for free privatization. After all, the authorized body in this case is not the direct owner of the disputed land plot, but is only called upon to ensure the legally defined procedure for the distribution of state-owned land.

The application of an effective method of protecting the right to private ownership of a land plot is the direct restoration of the relevant right, which does not require further appeal to the jurisdictional bodies. Therefore, effective protection of the right is a direct and key element of guaranteeing the right to ownership of a land plot, which ensures the stability of the relevant right and compensation for losses caused by its violation. The need for legislative regulation in the relevant field should be aimed at determining effective ways to protect the right to private ownership of a land plot by recognizing it or removing obstacles to its exercise, as an appropriate constitutional guarantee of such a right.

Key words: private property right, land plot, guarantee of the right, effective protection, methods of protection.

Постановка проблеми. Гарантування права приватної власності на земельну ділянку з необхідністю вимагає наявності ефективного механізму захисту відповідного права. В сучасній юридичній науці захист земельних прав традиційно розглядається як правова гарантія існування цих прав, що по суті своїй є діяльністю уповноважених юрисдикційних та інших органів чи посадових осіб, медіатора або ж самого суб'єкта земельного права, спрямована на відновлення порушеного права, яка здійснюється шляхом визначених законодавством та/або договором способів, форм, засобів та порядку [1, с. 47]. Конституція України закріпила принцип непорушності права приватної власності (ст. 41) та право кожного будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55) [2].

Питання захисту права приватної власності на земельні ділянки останнім часом набуло важливого теоретичного і практичного значення. Адже порівняна складність земельного законодавства для громадян, відкриття ринку землі, множинність форм права власності на землі та багато інших факторів сприяють великій кількості земельно-правових спорів, а отже, потребі в захисті земельних прав громадян та юридичних осіб, в тому числі й права приватної власності на земельні ділянки.

Стан опрацювання проблематики. У науці земельного права України такі вчені, як В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, В.В. Носік, М.В. Шульга, П.Ф. Кулинич, І.І. Каракаш, І.О. Костяшкін, А.М. Мірошніченко, В.І. Федорович, та інші, досліджуючи проблеми здійснення прав на землю, зазначали об'єктивну потребу у розкритті юридичної природи гарантування та захисту відповідного права. Серед спеціальних досліджень в цій частині варто згадати дисертаційні дослідження О.А. Вівчаренко, Ю.В. Мягкохода та Д.В. Федчишина, що стосувались гарантій земельних прав, їх реалізації та захисту а також безпосередньо способів захисту земельних прав. Однак, наразі є необхідність спеціального комплексного дослідження ефективного захисту права приватної власності на земельну ділянку як гарантії відповідного права в сучасних умовах. Актуальність обраної теми полягає у тому, що захист прав особи у земельних спорах зумовлений зростанням кількості суперечок, пов'язаних із порушенням права власності, незаконним вилученням земельних ділянок та невідповідністю адміністративних рішень вимогам законодавства [3, с. 17]. За таких умов виникає необхідність розкриття юридичного змісту захисту права приватної власності на земельну ділянку як гарантії відповідного права у контексті забезпечення балансу суспільних і приватних інтересів.

Відтак, **метою пропонованої статті** є аналіз правового забезпечення ефективного захисту права приватної власності на земельну ділянку як гарантії відповідного права та внесення пропозицій щодо вдосконалення як правового механізму у відповідній сфері так і практики його застосування.

Виклад основного матеріалу. Гарантування земельних прав в юридичній літературі, на сьогодні, передбачає законодавчо визначені умови їх набуття, реалізації та захисту [4, с. 81]. Водночас, саме захист розглядається законодавцем в контексті гарантій прав на землю, що визначені в розділі 5 Земельного кодексу України (надалі ЗК України). Нормативне визначення поняття «захист прав» в земельному законодавстві відсутнє. Однак ЗК України містить главу 23 «Захист прав на землю», де закріплено положення, що власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, і відшкодування завданих збитків [5]. Також важливе значення для захисту прав приватної власності на земельні ділянки мають положення ст. 152 ЗК України, що забезпечують громадянам та юридичним особам рівні умови захисту права власності на землю та визначають можливі способи такого захисту. Захист прав на землю в контексті цих норм розглядається як суб'єктивне право власника землі або землекористувача, яке виникає в нього в разі будь-якого порушення належних йому прав на землю та забезпечується державою. Відтак в основу гарантування права приватної власності на землю законодавцем покладено можливість захисту відповідного права в разі його порушення чи невизнання.

Таким чином носій права приватної власності на землю одночасно має суб'єктивне право на захист своєї власності. Більше того, в теорії права, право на захист, поряд з правами на власні і чужі дії вважаються структурними елементами суб'єктивних прав [6, с. 396]. Власнику землі належить право на захист своїх майнових інтересів, пов'язаних із ним, навіть в разі, коли він не має можливості здійснювати власні дії щодо належної йому земельної ділянки. Також він може скористатися правом на чужі дії і вимагати від інших зобов'язаних осіб поведінки, що направлена на здійснення чи дотримання свого права.

Для розширення наукового пошуку звернемося також до доктринальних поглядів на дане питання.

Як систему правових норм (форми і способи яких визначені законом), направлених на відновлення порушених прав та забезпечення інтересів особи щодо права, належного їй згідно з правовим титулом визначає правовий захист М.О. Легенченко [7, с. 170].

Захист права власності І.О. Дзера визначає як систему активних заходів, які застосовуються власником, компетентними органами, спрямованої на усунення порушень права власності і покладення на порушника виконання обов'язку щодо відновлення порушеного права [7, с. 169].

М.В. Шульга під захистом суб'єктивного права на землю розуміє захист правомочностей (окремих або взятих разом) та інтересів власника земельної ділянки та землекористувача [8, с. 143].

На думку Заєць О.І. сукупність правових норм, які регулюють відносини захисту земельних прав, беззаперечно складає сьогодні комплексний міжгалузевий інститут земельного права. А основними категоріями захисту земельних прав, як і будь-яких інших, є способи захисту, засоби захисту, форми захисту [1, с. 48].

Таким чином, якщо у приватного власника землі є достатні підстави вважати, що його право власності порушене чи є реальна загроза його порушення, то наявний привід для застосування захисних заходів і відновлення майнового права. Тобто захист застосовується для активної протидії зазіханню на право гарантуючи його стабільність та непорушність.

Моментом виникнення права на захист права приватної власності на земельну ділянку є певний юридичний факт, яким може бути порушення, оспорування, не визнання цього права. Постраждалий від такого правопорушення з цього часу може або вимагати від уповноважених органів застосування захисних заходів, або сам їх здійснювати (самозахист).

Одним з ключових елементів захисту права власності на земельну ділянку є визначення ефективного способу захисту. Адже метою процесуального законодавства є ефективний захист порушених, невизнаних або оспоруваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави, що визначено на рівні усіх процесуальних кодексів. Аналогічно Конвенція про захист прав та основоположних свобод передбачає, що «кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження» [9].

Спосіб захисту права є ефективним тоді, коли він забезпечуватиме поновлення порушеного права, а в разі неможливості такого поновлення-гарантуватиме можливість отримати відповідну компенсацію. Тобто цей захист має бути повним і забезпечувати у такий спосіб досягнення мети правосуддя та процесуальну економію [10].

Характеризуючи ефективність способу захисту права приватної власності на земельну ділянку маємо оцінити можливість та здатність обраного способу захисту відновити можливість здійснення такого права або отримати належне відшкодування.

Ефективність способу захисту покладено в основу визначення належності такого способу. Цивільний процесуальний кодекс України [11] та Господарський процесуальний кодекс України [12], зокрема, визначають, що здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, державні та суспільні інтереси у спосіб, визначений законом або договором. Однак, у випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту порушеного, невизнаного або оспореного права, свободи чи інтересу особи, яка звернулася до суду, суд відповідно до викладеної в позові вимоги такої особи може визначити у своєму рішенні такий спосіб захисту, який не суперечить закону.

У свою чергу наведені у ч. 1 ст. 5 та ч. 2 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі КАС України) [13] способи захисту опираються на природу та форми діяльності суб'єктів владних повноважень, визначаючи заходами примусу, які можуть застосовуватися у судовому порядку способи протидії протиправній реалізації компетенції органами державної влади чи місцевого самоврядування як основних відповідачів у адміністративному процесі. При цьому, ч. 2 ст. 5 КАС України передбачає, що захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Вказане положення дозволяє суду діяти зі значним ступенем свободи правозастосування, обираючи спосіб захисту, який прямо процесуальним законодавством не передбачений, але впливає із природи права, про захист якого звертається особа у публічно-правовому спорі, що належить до юрисдикції адміністративних судів, та його нормативно-правового регулювання, з урахуванням вимог ефективності захисту [1, с. 59].

Застосування будь-якого способу захисту цивільного права та інтересу має бути об'єктивно виправданим та обґрунтованим. Це означає, що: застосування судом способу захисту, обраного позивачем, повинно реально відновлювати його наявне суб'єктивне право, яке порушене, оспорується або не визнається; обраний спосіб захисту повинен відповідати характеру правопорушення; застосування обраного способу захисту має відповідати цілям судочинства; застосування обраного способу захисту не повинно суперечити принципам верховенства права та процесуальної економії, зокрема не повинно спонукати позивача знову звертатися за захистом до суду (пункт 5.6) [10].

Наявність ефективного способу захисту є надійною гарантією його здійснення та відновлення в разі неправомірного порушення. Питання ефективності способу захисту особливо гостро постає як на етапі доступу до права власності на земельну ділянку так і в умовах його безпосередньої реалізації. Законодавець, зокрема, визначає певну процедуру безоплатного набуття земельної ділянки із земель державної чи комунальної власності чітко регламентуючи підставу відмови у передачі земельної ділянки у власність. Так, підставою відмови у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, який фактично і визначає можливість передачі її у власність, може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку. Відтак дотримання громадянином визначеної процедури набуття у власність земельної ділянки має забезпечити позитивне рішення органу місцевого самоврядування чи виконавчої влади щодо передачі у приватну власність земельної ділянки. Натомість необґрунтована відсутність такого рішення має передбачати ефективний спосіб захисту відповідного права на безоплатну передачу земельної ділянки.

Застосування відповідного способу захисту, як правило, ставиться в залежність від реалізації високого рівня дискреції суб'єктів управління у справах, об'єктом яких є публічне майно, і недопустимість втручання суду у цю сферу. Враховуючи дискреційні повноваження органів уповноважених розпоряджатися землями державної та комунальної власності суди як правило не застосовують ефективних способів захисту щодо відповідної категорії спорів визнаючи недійсними рішення таких органів чи протиправною їх бездіяльність. Що не веде до відновлення порушеного права на безоплатне одержання земельної ділянки із земель державної та комунальної власності.

Як відзначав О. Подцерковний: «...судові органи відмовляють у задоволенні позовів землекористувачів до органів місцевого самоврядування про визнання права власності на земельні ділянки з огляду на те, що такий спосіб захисту не передбачений Земельним кодексом України, а вирішення цих питань відноситься до виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Виходить, що право власності у взаєминах із приватними особами можна захистити реально, зокрема, визнанням права, а у стосунках із публічними органами треба чекати «милості» цих органів. Зрозуміло, що

подібне порушує баланс між публічними та приватними інтересами, підриває довіру до вітчизняної правової системи.» [14, с. 37] .

На сьогодні складається позитивна судова практика щодо розуміння неефективності скасування тих чи інших рішень органів державної влади чи місцевого самоврядування. Натомість обстоюється позиція щодо застосування негаторного чи вендикаційного способу захисту земельних прав у відносинах власності на земельну ділянку. Вважаємо подібна практика може бути поширена і на випадки набуття права приватної власності на земельну ділянку із земель державної та комунальної. При цьому якщо йдеться про цивільний процес то ефективним способом захисту права на безоплатну передачу земельної ділянки у приватну власність громадян може бути саме визнання права в разі дотримання усіх умов визначеної в законодавстві процедури набуття земельної ділянки та визнання протиправним рішень чи бездіяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Якщо ж йтиметься про адміністративну юрисдикцію відповідної категорії справ, що обумовлено прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру», то ефективним способом захисту видається зобов'язання до прийняття позитивного рішення органу уповноваженого розпоряджатися земельною ділянкою в разі встановлення виконання суб'єктом усіх дій визначених спеціальною процедурою безоплатної приватизації. Адже уповноважений орган в даному випадку не є безпосереднім власником спірної земельної ділянки, а лише покликаний забезпечити законодавчо визначену процедуру розподілу земель державної власності.

За будь-яких умов є необхідність застосування ефективного способу захисту права приватної власності на земельну ділянку як складової гарантування відповідного права визначеного Конституцією України.

Висновки. Отже, під захистом права приватної власності на земельну ділянку передбачають активні дії її власника та/або уповноважених органів, направлені на усунення будь-яких порушень такого права, а також його відновлення. Водночас гарантіями захисту права на земельну ділянку є визначений процесуальний механізм звернення за захистом порушеного права та справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд такого звернення в порядку встановленому процесуальним законодавством. Застосування усього арсеналу способів захисту земельного права спрямовано на забезпечення ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб та юридичних осіб. Спосіб захисту права, є ефективним тоді, коли він забезпечуватиме поновлення порушеного права, а у разі неможливості такого поновлення – гарантуватиме можливість отримати відповідну компенсацію. Цей захист має бути повним і забезпечувати у такий спосіб досягнення мети правосуддя та процесуальну економію¹. Застосування ефективного способу захисту права приватної власності на землю є безпосереднє відновлення відповідного права що не передбачає необхідності подальшого звернення до юрисдикційних органів. Відтак ефективний захист права є безпосереднім і ключовим елементом гарантування права власності на земельну ділянку, що забезпечує стабільність відповідного права та компенсацію збитків зумовлених його порушенням. Необхідність законодавчого регулювання у відповідній сфері має бути спрямована на визначення ефективних способів захисту права приватної власності на земельну ділянку шляхом його визнання чи усунення перешкод у його здійсненні, як належну конституційну гарантію такого права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Заєць О.І. *Форми захисту земельних прав: теоретичні аспекти та законодавчі новації. Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах: збірник тез наукових доповідей учасників Всеукраїнського круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 березня 2025 р.) / за заг. ред. Д.В. Лученка, Т.В. Курман. – Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. – 258 с. С. 47 – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij>.*
2. Конституція України : від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Біла А.В. *Захист прав особи у земельних спорах: адвокатська стратегія та судова практика. Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах : збірник тез наукових доповідей учасників Всеукраїнського круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 березня 2025 р.) / за заг. ред. Д.В. Лученка, Т.В. Курман. – Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудро-*

¹ Постанова ВП ВС, 21.09.22, справа No 908/976/19.

- го, 2025. – 258 с. – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij>.
4. Лейба Л.В. Земельні спори та порядок їх вирішення. Харків: Право 2007. 160 с.
 5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III // *Урядовий кур'єр*. 2001. 15 листопада. № 211-212.
 6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. 3-тє видання. Київ: Алерта, 2012. 524 с.
 7. Легенченко М.О. Поняття охорони і захисту права та їх співвідношення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Т. 1. Вип. 6-1. С. 169–172.
 8. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков: Консум, 1998. 224 с.
 9. Конвенція про захист прав та основоположних свобод 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
 10. Постанова ВПВС від 21.09.2022 у справі № 908/976/19. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C024402>.
 11. Цивільний процесуальний кодекс України 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
 12. Господарсько процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.
 13. Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
 14. Ільницький О.В. Залежність способів захисту у земельних спорах у різних видах судочинства: сутнісність чи формальність зумовленостей *Актуальні питання юрисдикції у земельних спорах: збірник тез наукових доповідей учасників Всеукраїнського круглого столу, присвяченого пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка НАПрН України Юрія Прокоповича Битяка (м. Харків, 28 березня 2025 р.) / за заг. ред. Д.В. Лученка, Т.В. Курман.* – Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2025. – 258 с. – Електронне наукове видання. – <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij>.
 15. Подцерковний О.П. Способи захисту прав у земельних відносинах. *Право України*. 2009. № 9. С. 34–39.

УДК 349.41(477):342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.9>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Нечипорук Л.Д.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Нечипорук Л.Д. Правовий статус землі в Україні під час воєнного стану: особливості правового регулювання.

Вказується за умов воєнного стану Конституція України дозволяє запровадження конкретних обмежень прав і свобод з обов'язковим визначенням строку їх дії. Земельний кодекс України, Закон України «Про оренду землі» та інші нормативно-правові акти врегульовують набуття та реалізацію земельних прав громадян, зокрема право власності на землю (приватне та довічне успадковане володіння), право землекористування (постійне користування, оренда земельних ділянок), права на земельні ділянки третіх осіб (сервітут, емфітевзис, суперфіцій), права на земельну частку (пай) та інші.

Дана стаття присвячена аналізу правового статусу землі в Україні під час воєнного стану. Під час воєнного стану в Україні відносини у сфері землекористування зазнали значних змін з метою забезпечення національної безпеки та оборони. Хоча конституційні права власності на землю залишаються в силі, вони можуть бути обмежені відповідно до закону. Уряд надав землю військовим підрозділам для охорони кордонів та інших об'єктів оборонної інфраструктури. Права на користування землею можуть бути передані без згоди власника під час воєнного стану, з дотриманням певних вимог щодо компенсації. Управління землею та геодезичні роботи для потреб держави спрощено, а орендні платежі можуть бути відстрочені на строк до шести місяців після закінчення воєнного стану.

Державна реєстрація прав на землю продовжується, особливо для переміщених осіб та мешканців районів, що постраждали від конфлікту, за прискореною процедурою. Нові закони дозволяють швидко здавати в оренду державні та комунальні землі переміщеним підприємствам без аукціонів та з обмеженням терміном оренди. Обмеження прав громадян на землю включають реквізицію, обмеження права власності, користування, приватизацію та доступ до інформації про землю. Майбутня діяльність ринку землі повинна відповідати довгостроковій стратегії розвитку сільського господарства.

Правові обмеження під час воєнного стану мають на меті збалансувати потреби безпеки та права власності, але їх недотримання може призвести до покарання. Після закінчення воєнного стану очікується поступове повернення ринку землі до нормального стану, з механізмами компенсації збитків та забезпечення прозорості та відкритості у землекористуванні, особливо на деокупованих територіях. Для фізичних осіб та підприємств залишається надзвичайно важливим бути поінформованими та звертатися за юридичною допомогою для орієнтування у цих змінах.

Ключові слова: земля, воєнний стан, обмеження права, право власності, збитки, компенсація.

Nechyporuk L.D. Legal status of land in Ukraine during martial arts: features of legal regulation.

It is indicated under martial law. The Constitution of Ukraine allows the introduction of specific restrictions on rights and freedoms with a mandatory definition of their term of validity. The Land Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Land Lease» and other regulatory legal acts regulate the acquisition and exercise of land rights of citizens, in particular the right of ownership of land (private and lifelong hereditary possession), the right to land use (permanent use, lease of land plots), rights to land plots of third parties (easement, emphyteusis, superficies), rights to a land share (share) and others.

This article is devoted to analysing the legal status of land in Ukraine during martial law. During martial law in Ukraine, relations in the field of land use have undergone significant changes in order to ensure national security and defence. Although constitutional rights to land ownership remain in force, they may be restricted in accordance with the law. The government has provided land to military units for the protection of borders and other defence infrastructure. Land use rights may be transferred without the owner's consent during martial law, subject to certain compensation requirements. Land

administration and surveying for state needs have been simplified, and rent payments may be deferred for up to six months after the end of martial law.

State registration of land rights continues, especially for displaced persons and residents of conflict-affected areas, under an expedited procedure. New laws allow state and municipal land to be quickly leased to displaced enterprises without auction and with limited lease terms. Restrictions on citizens' land rights include requisition, restrictions on ownership, use, privatisation and access to information about land. Future land market activities should be consistent with the long-term agricultural development strategy.

Legal restrictions during martial law are intended to balance security needs and property rights, but failure to comply with them may result in punishment. After the end of martial law, the land market is expected to gradually return to normal, with mechanisms for compensation for losses and ensuring transparency and openness in land use, especially in de-occupied territories. It remains extremely important for individuals and businesses to stay informed and seek legal assistance to navigate these changes.

Key words: land, martial law, restrictions, rights, property rights, damages, compensation.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану Конституція України передбачає можливість встановлення певних обмежень прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень. Земельний кодекс України, Закон України «Про оренду землі» та інші законодавчі акти регулюють отримання та застосування прав громадян на землю, включаючи права власності на землю (приватне та довічне), права землекористування (постійне землекористування, право оренди земельної ділянки), права на чужі земельні ділянки (сервітут, емфітевзис, суперфіцій), права на земельну частку (пай) тощо. Згідно зі статтею 64 Конституції України, земельні права не входять до переліку прав, які не можуть бути обмежені в умовах воєнного стану. З цієї причини важливим питанням є те, які земельні права та в якій мірі вони використовуються, як ними розпоряджаються, яких зазнали обмежень під час воєнного стану.

Мета дослідження полягає в тому, щоб дослідити особливості правового статусу землі під час воєнного стану, зокрема щодо управління використанням та охороною земель, а також визначити, як законодавство воєнного стану впливає використання та розпорядження землею в Україні. Завданням цієї роботи є розробка рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері землекористування земель.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового статусу землі у контексті правового режиму воєнного стану залишається недостатньо дослідженою, хоча окремі аспекти цього питання активно аналізуються вітчизняними науковцями, серед них: Е. Бардадим, І. Запліна, Т.В. Єрмолаєва, О.І. Заєць, С.І. Марченко, Т.О. Коваленко, Д.М. Коломійцева Д. Луц, А. Місінкевич, Л. Місінкевич, проте проблемні аспекти та специфіка правового регулювання використання земель в умовах воєнного стану в Україні потребують глибшого аналізу.

Незважаючи на це, питання оренди земельних ділянок в умовах воєнного стану ще не були достатньо та всебічно досліджені в науковій літературі, а зміни в законодавстві є підґрунтям для подальших досліджень у цьому напрямку

Виклад основного матеріалу. Під час дії правового режиму воєнного стану в Україні земельні відносини зазнають суттєвих змін, що обумовлено потребами національної безпеки та оборони. Конституційні гарантії права власності на землю (ст. 14, 41 Конституції України) залишаються в силі, але можуть обмежуватися згідно із законом «Про правовий режим воєнного стану» (№ 389-VIII) [1]. Для земель сільськогосподарського призначення діють спеціальні правила – продовжено мораторій на продаж таких ділянок (Закон № 552-IX) [2]. Забороняються відчуження земельних часток (паїв), земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної і комунальної власності, відчуження та зміна цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв), розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, крім передачі їх у спадщину [2]. Використання земельних ресурсів для потреб оборони регулюється статтею 77 Земельного кодексу, яка дозволяє тимчасове вилучення ділянок з компенсацією власникам. У межах прикордонної смуги з метою забезпечення національної безпеки і оборони, дотримання режиму державного кордону військовим частинам Державної прикордонної служби України для будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій надаються в постійне користування земельні ділянки шириною 30–50 метрів уздовж лінії державного кордону на суші, по берегу української частини прикордонної річки, озера або іншої водойми, а вздовж лінії державного кордону України з Російською Федерацією і Республі-

кою Білорусь – шириною до 2 кілометрів [3]. Особливу увагу приділено прикордонним територіям – діють обмеження щодо доступу та господарської діяльності (Закон «Про державний кордон» [4]). У межах прикордонної смуги з метою забезпечення національної безпеки і оборони, дотримання режиму державного кордону військовим частинам Державної прикордонної служби України для будівництва, облаштування та утримання інженерно-технічних і фортифікаційних споруд, огорож, прикордонних знаків, прикордонних просік, комунікацій надаються в постійне користування земельні ділянки шириною 30–50 метрів уздовж лінії державного кордону на суші, по берегу української частини прикордонної річки, озера або іншої водойми, а вздовж лінії державного кордону України з Російською Федерацією і Республікою Білорусь – шириною до 2 кілометрів. У цих межах Кабінетом Міністрів України встановлюється спеціальний прикордонний режим щодо заборони вільного в'їзду, перебування, проживання, пересування осіб і провадження робіт, не пов'язаних з обороною чи охороною державного кордону України.

Слід погодитися із І.А. Заплітною [5, с. 25], яка зазначила, що у зв'язку з уведенням воєнного стану зміни до земельного законодавства відіграли важливу роль у забезпеченні національної безпеки та захисту територіальної цілісності держави. Однак будь-які зміни до земельного законодавства на період воєнного стану повинні бути обґрунтовані та проводитися в рамках конституційних процедур та міжнародного права, щоб забезпечити відповідність законодавства міжнародним стандартам.

Зокрема, під час дії воєнного стану та протягом п'яти років з дня його припинення або скасування в Україні або у відповідній окремій місцевості допускаються встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок (крім земель, віднесених до категорій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, земель історико-культурного призначення, земель водного фонду, рекреаційного, оздоровчого, лісгосподарського призначення) на територіях за межами населених пунктів, якщо стосовно таких територій відсутня затверджена містобудівна документація на місцевому рівні, для розміщення таких об'єктів згідно із класифікатором, за яким здійснюється класифікація будівель і споруд: промислові та складські будівлі; нежитлові сільськогосподарські будівлі; трубопроводи, лінії електронних комунікаційних мереж та електропередачі (крім магістральних нафтопроводів та газопроводів);

комплексні споруди промислових об'єктів (крім споруд підприємств, що здійснюють видобування, виробництво та переробку ядерних матеріалів, споруд підприємств і установок із збагачення та перероблення ядерного палива; споруд підприємств, призначених для термічного оброблення (спалювання) побутових відходів; атомних електростанцій)» [6].

Договори оренди, суборенди, емфітевзису, сервітуту на земельні ділянки, що закінчилися після закінчення воєнного стану, щодо земельних ділянок державного, комунального та приватного сільськогосподарського призначення вважаються продовженими на один рік без виразної згоди сторін або повідомлення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про продовження.

Зокрема, воєнний стан забороняє вільне передання земель державної та комунальної власності у приватну власність, видачу дозволів на розробку документації з землекористування та розробку такої документації. Під час воєнного стану не проводяться аукціони з оренди, емфітевзису або поверхневого права на державні або комунальні сільськогосподарські земельні ділянки.

Користувачі земельних ділянок, які використовують державні або комунальні сільськогосподарські земельні ділянки для постійного користування або емфітевзису, можуть орендувати їх на один рік для комерційного сільськогосподарського виробництва.

Орендарі та суборендарі земельних ділянок сільськогосподарського призначення всіх видів можуть передавати свої права оренди або суборенди іншій особі на строк до одного року для запланованого використання. Без згоди власника земельної ділянки між землекористувачем та особою, якій передається право користування землею ділянкою, має бути укладено офіційну угоду про передачу прав користування землею в електронній формі. Особа, яка передала право оренди або суборенди, повинна повідомити про це орендодавця в письмовій формі протягом п'яти днів з моменту державної реєстрації договору, яким передаються права на користування землею.

Землекористувачі (крім землекористувачів, які перебувають у державній та комунальній власності) повинні відстрочити сплату орендної плати, суборендної плати за земельні ділянки, плати за сервітуту на строк до шести місяців після закінчення воєнного стану. розмір місячної орендної плати становить 8 відсотків вартості орендованого майна, визначеної шляхом проведення незалежної оцінки (без урахування податку на додану вартість), поділеної на 12 [7].

Зазначимо, що відповідно до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією [8], встановлено спеціальний режим використання земель, що включає: обмеження прав власників, можливість тимчасового використання земель для оборонних потреб без згоди власника, особливий порядок відшкодування збитків.

Державна реєстрація прав на землю продовжує функціонувати, але з урахуванням воєнних реалій – введено спрощені процедури для внутрішньо переміщених осіб та мешканців деокупованих територій. Важливо відзначити, що всі обмеження мають тимчасовий характер і повинні бути скасовані після припинення дії воєнного стану. Після повномасштабного вторгнення Росії на територію України законодавці прийняли Закон № 2247-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану» [9]. Його метою є оперативна передача в оренду земельних ділянок державної та комунальної власності для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених із зони бойових дій, без проведення земельних торгів та з обмеженнями щодо умов оренди. Крім того, він спрямований на надання земельних ділянок для розміщення об'єктів для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та сталого функціонування мереж електропостачання, газопостачання, водопостачання, тепlopостачання, водовідведення, каналізації, електронних мереж зв'язку, об'єктів магістральних газопроводів та магістральних газопроводів.

Як зазначають, Т.О. Коваленко О.І. Заяць до обмежень земельних прав громадян в умовах воєнного стану належать: а) обмеження прав громадян – власників земельних ділянок, а саме: – реквізиція (примусове відчуження земельних ділянок, що перебувають у приватній власності, для потреб держави в умовах воєнного стану); – обмеження права розпорядження земельною ділянкою (поновлення договорів оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіцію, земельного сервітуту щодо земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності без згоди власників таких ділянок, а також передача орендарями, суборендарями земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної власності прав оренди, суборенди іншим особам для використання земельної ділянки за цільовим призначенням без згоди власників таких ділянок); – обмеження повноважень власників земельних ділянок щодо володіння та користування такими ділянками в частині надання згоди на доступ до таких ділянок, а також право на компенсацію шкоди, заподіяної земельним ділянками правомірними діями суб'єктів, перелік яких визначений у п. 27 Розділу Х «Перехідні положення» ЗКУ; б) обмеження прав громадян – користувачів земельних ділянок, а саме: – обмеження права орендаря земельної ділянки сільськогосподарського призначення приватної власності на передачу такої ділянки в суборенду; – обмеження права сторін договорів про передачу права землекористування на поновлення таких договорів чи укладення їх на новий строк; – обмеження правомочностей орендарів земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності для ведення товарного сільськогосподарського виробництва на строк до одного року, а також орендарів земельних ділянок, що залишилися у колективній власності колективного сільськогосподарського підприємства, сільськогосподарського кооперативу, сільськогосподарського акціонерного товариства, нерозподілених та невитребуваних земельних ділянок і земельних часток (паїв); в) обмеження права громадян України на приватизацію земельних ділянок, г) обмеження права на земельну інформацію [10, с. 22]. Таким чином, вважаємо, що удосконалення нормативно-правової бази землекористування слід розпочати з модернізації системи обліку та моніторингу земельних ресурсів, що вимагає повної цифровізації та інтеграції земельного кадастру та реєстру прав на нерухоме майно. Цей крок забезпечить створення цілісної, прозорої та загальнодоступної інформаційної системи, яка стане основою ефективного управління земельними ресурсами. Додатковим важливим елементом є впровадження ефективних методів дистанційного зондування (ДЗ) та географічних інформаційних систем (ГІС) для забезпечення регулярного моніторингу землекористування, оперативного виявлення порушень та запобігання нераціональному використанню земель. З метою підвищення прозорості та зменшення корупції необхідно розширити доступ до даних земельного кадастру та інформації про землевласників і землекористувачів, забезпечуючи при цьому суворе дотримання норм захисту персональних даних.

Зазначимо, що публічна кадастрова карта України, доступна на сайті Держгеокадастру [11], залишається недоступною для громадян через ці обставини. Така недоступність є необхідним заходом для збереження конфіденційності та запобігання потенційному зловживанню даними на шкоду Україні та її громадянам. Допоки деякі території України залишаються під контролем окупантів, публічна кадастрова карта не буде доступною для широкого використання. Це рішення буде переглянуто та змінено лише після скасування режиму воєнного стану та повного відновлення територіальної цілісності України. Тому для вибору земельної ділянки можна подати запит на доступ до інформації до відповідних органів державної влади або місцевого самоврядування. Ринок землі, як вторинний перерозподіл прав власності на земельні ресурси (після приватизації), не є самоціллю і має відбуватися відповідно до довгострокової стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в цілому [12, с. 9].

Зазначимо, що під час воєнного стану в Україні діє заборона на безоплатну передачу земельних ділянок державної та комунальної власності у приватну власність, а також заборона на отримання дозволів на розроблення документації із землеустрою для такої передачі (підпункт 5 пункту 27 розділу X Земельного кодексу України). Фактично, до війни громадяни України мали право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності (порядок такої передачі визначений статтею 118 Земельного кодексу України). В умовах воєнного стану в Україні формування земельних ділянок у межах норм безоплатної приватизації, у тому числі визначення їх площі, меж та реєстрація в державному земельному кадастрі, відповідно до чинного законодавства, заборонено. Однак існують винятки. Безоплатна передача земельних ділянок допускається при передачі земельних ділянок у приватну власність власникам об'єктів нерухомого майна (будівель, споруд), розташованих на таких земельних ділянках. Норми безоплатної приватизації визначаються статтею 121 Земельного Кодексу для різних категорій земель (максимальний розмір земельної ділянки для безоплатної приватизації) поділяється за площею й цільовим призначенням земельної ділянки: 1) для ведення особистого селянського господарства до 2 га; 2) для ведення садівництва до 0,12 га; 3) для індивідуального дачного будівництва до 0,10 га; 4) для будівництва і обслуговування жилого будинку на підставі будівельного паспорту або проекту -- в селі до 0,25 га, селищах до 0,15 га, в містах до 0,10 га; 5) Для будівництва індивідуальних гаражів 0,01 га. Згідно статті 11 п. 7 земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, які є об'єктами права власності Українського народу, військове майно, майно державних органів, державних підприємств, установ та організацій, що знаходяться на тимчасово окупованій території і є власністю держави Україна, не можуть переходити у власність інших держав, юридичних або фізичних осіб в інший спосіб, ніж передбачений законами України. [13]

Висновки. Під час дії воєнного стану в Україні земельні відносини зазнали значних змін у зв'язку з потребами національної безпеки та оборони. Конституційні гарантії прав власності на землю залишаються в силі, але можуть бути обмежені відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» (№ 389-VIII). Військовим частинам Державної прикордонної служби України надаються земельні ділянки для будівництва, встановлення та обслуговування інженерних і технічних споруд, укріплень, огорож, прикордонних знаків, прикордонних смуг, комунікацій, а також земельні ділянки шириною 30–50 метрів уздовж державного кордону на суші, уздовж української сторони прикордонної річки, озера чи іншого водоймища, а також уздовж державного кордону України з Російською Федерацією та Республікою Білорусь.

Під час воєнного стану в Україні права на користування землею можуть бути передані без згоди власника землі, а орендар повинен повідомити про це орендодавця в письмовій формі протягом п'яти днів з моменту державної реєстрації договору. Документація з управління земельними ресурсами та топографічні, геодезичні та картографічні роботи для державних потреб на відповідних територіях не зобов'язані страхувати замовників та третіх осіб від збитків, спричинених недбалістю, недоглядом та професійними помилками.

Отже, під час воєнного стану в Україні існує низка правових проблем у сфері земельних відносин, що потребують негайного вирішення. Відсутність чітких критеріїв для визначення «термінових потреб оборони» при реквізиції земель створює ризики свавільного вилучення ділянок, а невідпрацьований механізм компенсації за такі землі лишає власників без гарантій справедливого відшкодування. Існують суттєві процедурні суперечності між загальною заборонаю на приватизацію земель державної та комунальної власності та винятками для власників нерухомості, що призводить до різночитань у судовій практиці. Неоднозначне трактування терміну «заплановане використання» при передачі прав оренди створює можливості для зловживань. Значним недоліком є обмежений доступ до правосуддя через відсутність встановлених строків розгляду земельних спорів під час воєнного стану та ускладнений доступ до кадастрових даних, необхідних для підготовки позовів. Також розробники документації з землеустрою та виконавці топографічних, геодезичних і картографічних робіт для державних потреб на відповідних територіях не зобов'язані страхувати замовників та третіх осіб від збитків, спричинених недбалістю, недоглядом та професійними помилками.

Державна реєстрація прав на землю продовжує функціонувати, але для внутрішньо переміщених осіб та мешканців деокупованих територій запроваджено спрощені процедури. Закон № 2247-IX має на меті швидку передачу в оренду державних та комунальних земельних ділянок для розміщення виробничих об'єктів підприємств, переміщених із зони бойових дій, без проведення земельних аукціонів та з обмеженнями строків оренди.

Правовий статус землі в Україні під час воєнного стану підлягає особливим обмеженням та нормам, встановленим урядом. Ці норми можуть включати обмеження щодо використання землі, права

власності та передачі майна. Важливо, щоб фізичні особи та підприємства були обізнані з цими обмеженнями та дотримувалися їх, щоб уникнути правових наслідків. Наприклад, під час воєнного стану уряд може мати право реквізувати землю для військових потреб або обмежити певні види діяльності, які вважаються загрозою національній безпеці. Недотримання цих правил може призвести до штрафів, покарань або навіть кримінального переслідування. Для фізичних осіб та підприємств дуже важливо звертатися за юридичною допомогою та бути в курсі змін у законодавстві під час воєнного стану в Україні. Будучи в курсі подій та звертаючись за юридичною допомогою, фізичні особи та підприємства можуть захистити свої інтереси та забезпечити дотримання законодавства.

Головне, що після припинення воєнного стану очікується поступове відновлення повноцінного функціонування земельного ринку. Необхідно розробити механізми компенсації збитків, заподіяних внаслідок обмежень. Важливо забезпечити прозорість та відкритість у питаннях землекористування після деокупації територій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 № 552-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20?find=1&text=%D1%81%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE#Text>.
3. Земельний кодекс України: Закон від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
4. Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.
5. Заплітна І.А. Земельне законодавство в період воєнного стану. *Галицькі студії: Юридичні науки*. № 1. (2023). С. 22–26. URL: https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2023-1-4.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку зміни цільового призначення земельних ділянок для залучення інвестицій з метою швидкої відбудови України: Закон України від 06.02.2024. № 3563-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3563-20#Text>.
7. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України від 27 травня 2022 р., № 634. URL: https://ips.ligazakon.net/document/KP220634?an=1&q=8%25&is_no_morph=false&lang=ua¶gr_mode=true.
8. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Наказ Мінрозвитку громад та територій від 28.02.2025, № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-25#Text>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей регулювання земельних відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 №2247-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2247-20#Text>.
10. Коваленко Т.О. Обмеження земельних прав громадян в умовах воєнного стану в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія ПРАВО*. 2023. Випуск 76: частина 2, С. 16–23 DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.2>.
11. Державна служба України з питань геодезії картографії та кадастру. 2025. URL: <https://land.gov.ua>.
12. Романовська Олександра. Міжнародний досвід земельної реформи: чому немає панацеї. Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ» (№ 11) 28 травня 2013 року. Місячний звіт. 26 с. URL: http://old.cost.ua/files/land-reform/case-ukraine_land_reform.pdf.
13. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18?find=1&text=%D0%B7%D0%B5%D0%BC%D0%BB%D1%8F#w1_1.

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.10>

ПРИНЦИП «НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ» У ПРАКТИЦІ ЄСПЛ У КОНТЕКСТІ ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

Палійчук В.Б.,

аспірант Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
кафедра трудового, земельного та господарського права
ORCID: 0000-0002-5533-8039

Палійчук В.Б. Принцип «належного урядування» у практиці ЄСПЛ у контексті вирішення земельних спорів в Україні.

Використання, розподіл та охорона земель в Україні тісно пов'язано з діяльністю суб'єктів владних повноважень. У зв'язку із підвищеною значимістю земельних ресурсів для України як об'єктів цивільного обороту, публічна адміністрація має широкі повноваження у цій сфері, що неодмінно призводить до земельних спорів між вищезазначеною публічною адміністрацією та іншими суб'єктами земельних правовідносин. У межах українського законодавства передбачено низку процедур та підстав захисту прав та свобод землевласників та землекористувачів. Водночас практика Європейського суду з прав людини в Україні визнається теж джерелом в тому числі земельного права, а тому правові позиції ЄСПЛ, що стосуються помилок чи зловживань суб'єктів владних повноважень при втручанні у майнові права є важливими та необхідними для аналізу.

У межах статті досліджується практика Європейського суду з прав людини щодо принципу «належного урядування», досліджується історичний розвиток цієї правової концепції, а також її використання у межах національної судової практики. Досліджено нормативну базу для розвитку концепції належного урядування Європейським судом з прав людини, а також її еволюційний розвиток у судових рішеннях ЄСПЛ у справах *Beyeler* проти Італії, *Stretch* проти Сполученого Королівства, *Рисовський* проти України, *Москаль* проти Польщі, *Ramaj* проти Албанії, а також низці інших. У межах статті досліджено, що саме має на увазі ЄСПЛ під принципом «належного урядування», а також проаналізовані вимоги до правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень при втручанні у земельно-майнові права особи, а саме вимогу діяти належним чином, своєчасно та максимально послідовно. Окрім цього, у межах статті проаналізована статистика вітчизняної судової практики Верховного Суду та основні тенденції, що склалися щодо застосування принципу «належного урядування» при вирішенні земельних спорів в Україні. Висновки, що були здійснені у статті, спрямовані на удосконалення національної практики правозастосування та вирішення спорів з урахуванням фундаментальних принципів розроблених Європейським судом з прав людини.

Ключові слова. Практика ЄСПЛ, належне урядування, *Рисовський* проти України.

Paliichuk V.B. The principle of «good governance» in the practice of the ECHR in the context of resolving land disputes in Ukraine.

The use, distribution, and protection of land in Ukraine is closely connected with the activities of public authorities. Due to the increased significance of land resources for Ukraine as objects of civil turnover, public administration has broad powers in this sphere, which inevitably leads to land disputes between the aforementioned public administration and other subjects of land legal relations. Within the framework of Ukrainian legislation, a number of procedures and grounds for the protection of the rights and freedoms of landowners and land users are provided. At the same time, the case-law of the European Court of Human Rights is also recognized in Ukraine as a source of, among other things, land law, and therefore the legal positions of the ECtHR concerning mistakes or abuses by public authorities when interfering with property rights are important and necessary for analysis.

This article explores the case-law of the European Court of Human Rights regarding the principle of «good governance», examines the historical development of this legal concept, as well as its application within national judicial practice. The article analyzes the normative basis for the development of the concept of good governance by the European Court of Human Rights, as well as its evolutionary development in the ECtHR's judgments in the cases of *Beyeler v. Italy*, *Stretch v. the United Kingdom*, *Rysovskyy v. Ukraine*, *Moskal v. Poland*, *Ramaj v. Albania*, and several others. The article examines what exactly the ECtHR means by the principle of «good governance» and analyzes the requirements for the lawfulness of the actions of public authorities when interfering with a person's land and property rights — specifically, the requirement to act properly, in a timely manner, and with maximum consistency.

In addition, the article analyzes statistics from domestic judicial practice of the Supreme Court and the main trends that have emerged regarding the application of the principle of “good governance” in resolving land disputes in Ukraine. The conclusions drawn in the article are aimed at improving national law enforcement practice and dispute resolution, taking into account the fundamental principles developed by the European Court of Human Rights.

Key words. European Court of Human Rights case law, good governance, Rysovskyy v. Ukraine.

Постановка проблеми. Зважаючи на історичний контекст регулювання використання земельних ресурсів в Україні, а саме первинну концентрацію земель у державній власності та подальшій приватизації, публічна адміністрація відіграла значну роль у регулюванні земельних правовідносин та вирішенні земельних спорів. Більше того, землі як основному національному багатству, яке перебуває під особливою охороною держави, приділялась значно вища увага суб'єктів владних повноважень на відміну від багатьох інших об'єктів цивільного обороту. Земельний кодекс України містить дві окремі глави, які передбачають перелік повноважень різних суб'єктів владних повноважень у галузі земельних правовідносин [1].

Така значимість землі як об'єкта правовідносин, а також увага законодавця до земельних відносин призвела до ситуації, в якій реалізація прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (надалі - “ЄКПЛ”, “Конвенція”), часто залежить від дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У межах своєї практики ЄСПЛ розробив вимоги до діяльності публічної адміністрації, а також механізми захисту прав людини в тому числі на землю при зловживаннях або помилках суб'єктів владних повноважень. Оскільки забезпечення прав є основним державним обов'язком, то дослідження усіх можливих засобів для захисту таких прав, в тому числі дослідження відповідних положень практики Суду щодо принципу «належного урядування», видається вкрай необхідним та корисним.

У зв'язку із вищезазначеним, **метою даної статті** є аналіз практики Європейського суду з прав людини (надалі - “ЄСПЛ”, “Суд”), у межах якої предметом розгляду були вимоги до діяльності чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та принцип «належного урядування», у контексті захисту земельних прав та регулювання земельних правовідносин в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Практика Суду у контексті земельного чи цивільного права часто є предметом дослідження вітчизняних науковців. Окремо значимість цієї категорії правових позицій ЄСПЛ щодо дій суб'єктів владних повноважень підкреслила у своїй науковій праці Коваленко Т.О. Також практика ЄСПЛ досліджувалась такими вченими як Глушков В.О., Дояр Є.В. та низка інших вчених.

Виклад основного матеріалу. Досить відомо, що практика ЄСПЛ є логічним продовженням положень Конвенції. Конвенція, що встановлює та захищає основоположні права та свободи людини, надалі розвивається у практиці Суду, який виступає по суті інтерпретатором Конвенції та механізмом захисту встановлених прав.

У процесі такої інтерпретації Конвенції Суд створював чималу кількість додаткових критеріїв правомірності дій тих чи інших суб'єктів правовідносин і ситуація з вимогами правомірності діяльності суб'єктів владних повноважень є аналогічною. Одним із основоположних принципів, який стосується правомірності діяльності публічної адміністрації при регулюванні земельних правовідносин, є принцип *good governance* (належного урядування).

Принцип належного урядування не одразу сформувався у межах практики ЄСПЛ, а еволюційно розвивався. Категорії “справедливого балансу” чи “індивідуального надмірного тягаря” використовувались і раніше. Наприклад, у справі *Hentrich v. France* 1994, яка стосувалась порушень прав власників землі суб'єктами владних повноважень при визначенні ціни на землю [2, абз. 49]. Однак більш важливим у даному контексті є рішення Суду у справі *Beucler v. Italy*, яка хоч і не стосувалась земельних прав, але в межах якої все одно мова йшла про майновий спір щодо права першочергового викупу картини Вінсента Ван Гога. У межах цієї справи суд встановив, що: “коли на кону стоїть питання загального інтересу, на державні органи покладається обов'язок діяти своєчасно, належним чином і з максимальною послідовністю” [3, абз. 120]. Варто наголосити, що ці критерії прямо не передбачені Конвенцією, а є прикладом “живого” тлумачення Судом положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Суд розширено тлумачить прописані норми та встановлює додаткові критерії правомірності діяльності тих чи інших суб'єктів правовідносин.

Подальша практика підхопила це положення та розвивала його. Так, наприклад, у справі *Broniowski v. Poland* предметом судового розгляду було порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд розглядав проблему, що стосувалась нездатності місцевих державних органів гарантувати заявнику право на компенсацію вартості втраченої нерухомості, розміщеної на території міста Львів, яка до Другої світової війни належала родичці заявника. У межах цієї справи Суд під

час аналізу загальних принципів, серед іншого, наголосив, що "невизначеність – чи то законодавча, адміністративна, чи така, що виникає з практики, що застосовується органами влади – є фактором, який слід враховувати при оцінці поведінки держави" [4, абз. 151]. Це твердження органічно розвиває попередню позицію зі справи *Beueler v. Italy*, а саме вимогу, що державні органи повинні вести себе належним чином та послідовно. У даній справі державні органи звузили можливість заявника отримати компенсацію за втрачену земельну ділянку, довівши ситуацію до того, що можливість заявником реалізувати свої права стала майже ілюзорною. Як результат Суд прийшов до висновку, що створений "стан невизначеності, в якому опинився заявник внаслідок неодноразових затримок та перешкод, що тривали протягом багатьох років, за які несли відповідальність національні органи влади, сам по собі був несумісним із зобов'язанням, що виникає зі статті 1 Протоколу № 1, забезпечувати мирне володіння майном, зокрема з обов'язком діяти своєчасно, належним та послідовним чином, коли йдеться про питання загального інтересу" [4, абз. 185].

Якщо ж говорити про "нормативну базу" для подібних додаткових вимог до діяльності публічної адміністрації, то вона у даній категорії земельних спорів найчастіше базується на Протоколі №1 до Конвенції, а саме ст. 1, яка передбачає, що особа може бути позбавлена своїх майнових прав виключно за певних умов, а саме:

- коли таке позбавлення здійснюється відповідно до норм законодавства та принципів міжнародного права; а також
- коли втручання здійснюється в інтересах суспільства [5].

Критерії "діяти своєчасно, належним чином та послідовно" фактично стоять на противазі до "інтересів суспільства", які дозволяють втручання, та є складовою концепції "fair balance" ("справедливого балансу") між інтересами суспільства та власника чи користувача відповідного майна.

Водночас хоч багато рішень до того уже здійснювали посилання на положення, які встановлювали обов'язок для публічної адміністрації діяти своєчасно, послідовно та належним чином, але вони зазвичай прямо не зазначали концепцію *good governance* як окремих термін. Одним із перших рішень Суду, яке прямо передбачає вищезазначений термін, є рішення у справі *Moskal v. Poland*. Незважаючи на те, що воно прямо не стосується земельного спору, а радше спору щодо пенсійних виплат, які спершу були присуджені заявниці, а потім скасовані, правові позиції, які були сформовані Судом, є важливими для регулювання земельних спорів в тому числі. У межах цієї справи Суд сам наголосив про це, зазначивши, що коли мова йде про життєво важливі інтереси осіб як майнові права, органи публічної адміністрації повинні діяти з "максимальною скрупульозністю".

Суд не заперечує право суб'єктів владних повноважень на виправлення своїх власних помилок, які були вчинені навіть з власної недбалості, мотивуючи це тим, що у разі неможливості виправлення подібних помилок це могло б "санкціонувати несправедливий розподіл обмежених державних ресурсів", що об'єктивно суперечило б інтересам суспільства. Більше того, якби державні органи не могли б виправляти свої ж помилки, то це б призводило до неправомірного збагачення, оскільки цими помилками могли б зловживати.

Однак Суд наголосив, що потрібно враховувати також, що особа буде вимушена нести надмірний тягар у зв'язку позбавленням її пільг, а помилка була вчинена без вини заявниці, а тому баланс між індивідуальними та суспільними інтересами у даній ситуації розподіляється інакше [6, абз. 72-73].

Що стосується справ за участю України, то істотною для розгляду є справа *Rysovskyy v. Ukraine*, у межах якої Суд ще більше розширив пояснення принципу "належного урядування". Дана справа стосувалась передачі земельної ділянки у постійне користування фермеру. Згідно з обставинами справи районна рада рішенням від 1992 року вилучила земельну ділянку у сільськогосподарського підприємства та передала його заявникові. У 1993 заявник отримав державний акт, що уповноважував його на безстрокове користування зазначеною ділянкою для ведення фермерського господарства. Спершу заявнику було відмовлено у відведенні земельної ділянки у натурі, через що останній звернувся до суду, який у 1994 році зобов'язав сільську раду виділити землю Рисовському. Незважаючи на рішення суду та неодноразові спроби виконавців змусити сільську раду виділити земельну ділянку, орган місцевого самоврядування відмовлявся, зазначаючи, що вільних земельних ресурсів у громади немає. У 2000 році сільська рада прийняла рішення про відмову заявнику у виділенні земельної ділянки, яке було скасоване судом як незаконне. Згодом державні виконавці закрили виконавче провадження, що призвело до чергового оскарження зі сторони заявника та вимоги відновити виконавче провадження. Окрім цього, у 1998 році місцевий прокурор також вніс протест на рішення 1992 року виділення землі заявникові, на підставі чого районна рада скасувала рішення, що у подальшому було оскаржено до суду. У результаті тривалого судового процесу, неодноразових переглядів рішень на підставі протесту прокурора та в кінці-кінців відмови у позові Рисовського у грудні 2002 році, районна рада передала землі, вилучені у 1992 році у сільськогосподарського підприємства, його колишнім працівникам, чим заявник був фактично позбавлений

права на свою земельну ділянку. Подальші спроби захистити свої права заявником у національних судах не привели до успіху.

За результатами розгляду справи ЄСПЛ визнав, що мало місце порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Суд встановив, що державні органи обґрунтували скасування рішення 1992 року його помилковістю, оскільки не була врахована обіцянка передати цю ж земельну ділянку іншим суб'єктам. У цьому контексті Суд застосував принцип належного урядування. Так, ЄСПЛ вказав, що "на державні органи покладено обов'язок запровадити внутрішні процедури, які посилять прозорість і ясність їхніх дій, мінімізують ризик помилок і сприятимуть юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси". Як і у випадку з рішенням у справі Москаль проти Польщі, Суд вказав, що публічна адміністрація має право виправляти свої помилки, але водночас наголосив, що таке виправлення "не повинно непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу". Європейський суд з прав людини також вказав, що державні органи, які не дотримуються власних процедур не повинні отримувати вигоду від своїх незаконних дій, а ризики таких помилок не повинні покладатись на третіх осіб. Суд не обмежився цими деталізаціями принципу "належного урядування", а додатково також встановив, що у разі виправлення подібних помилок та скасування наданих прав публічна адміністрація повинна діяти невідкладно та повинна бути готовою надати компенсацію чи інше відшкодування колишньому добросовісному землевласнику. Для доведення втрати балансу між суспільними та приватними інтересами та відповідно порушення ст. 1 Першого протоколу Суду було достатньо факту тривалого періоду невизначеності та відсутності будь-якої компенсації [7].

Окремо варто наголосити на ст. 6 Конвенції, яка теж дозволяє захистити свої права на земельну ділянку в ЄСПЛ, що було підтверджено і у справі Рисовський проти України [8]. Зважаючи на довготривалий судовий спір, а також те, що рішення суду, прийняте у 1994 році, набрало законної сили, але так і не було виконане, Суд визнав, що невиконання рішення суду протягом 17 років призвело до порушення пункту 1 ст. 6 Конвенції [7].

Справа "Рисовський проти України" є важливою в українській судовій практиці. Так, наприклад, навіть консервативний аналіз судової практики дає підстави вважати, що касаційний суд у межах цивільного судочинства посилався на правові позиції ЄСПЛ щодо належного урядування у цій справі більше ста разів у земельних спорах. Водночас Верховний Суд також часто у подібних рішеннях зазначає схожу думку, що "принцип «належного урядування» не встановлює абсолютної заборони на витребування з приватної власності майна на користь держави, якщо майно вибуло із власності держави у незаконний спосіб, а передбачає критерії, які необхідно з'ясувати та враховувати при вирішенні цього питання для того, щоб оцінити правомірність і допустимість втручання держави у право на мирне володіння майном". Ні практикою, ні Конвенцією не передбачено вичерпний перелік обставин, які вказує на те, що баланс інтересів порушено. Цей суб'єктивний критерій щоразу повинен встановлюватись із урахування обставин окремої справи [9]. Подібні положення використовувались і у низці інших постанов Верховного Суду (наприклад, у справі № 149/3533/22, № 460/762/16-ц, тощо) [10, 11]. Якщо аналізувати використання рішень ЄСПЛ у інших справах, то рішення у справі *Beyleger v. Italy* використовувався в рази рідше і зазвичай цитується в контексті справи Рисовського (наприклад, у справі № 1018/3822/12) [12]. Ця ситуація закономірна, зважаючи на те, що у справі "Рисовський проти України" Суд більш детально розписав суть принципу "належного урядування" та його критерії. У цьому контексті Верховним Судом також часто цитується рішення у справі "Стретч проти Сполученого Королівства", однак часто все одно разом із справою Рисовський проти України (наприклад, справа № 369/10252/23) [13].

Що стосується подальшого використання принципу "належного урядування" ЄСПЛ під час вирішення спорів, то Суду зазвичай не характерно різко змінювати свою позицію, тому принцип "належного урядування" і надалі використовується при розгляді в тому числі земельних спорів як, наприклад, у справі *Ramaј v. Albania* [14, абз. 108].

Висновки. Аналізуючи усе вищезазначене, можна зробити висновок, що в межах довготривалого процесу Європейський суд з прав людини, базуючись на нормах Конвенції, створив у межах своєї практики принцип, який передбачає вимоги до діяльності публічної адміністрації. За результатами розгляду судових рішень, де Суд тлумачив цей принцип, можна виділити його наступні складові та критерії коректного застосування:

- публічна адміністрація при вирішенні справ щодо земельних прав повинна діяти у вчасний, належний та послідовний спосіб;
- процедури, запроваджені державними органами, повинні відповідати попереднім критеріям та водночас мінімізувати ризики помилок, а також сприятимуть прозорості та юридичній визначеності;

- державним органам не заборонено виправляти свої помилки навіть якщо причина - їхня недбалість, але такі виправлення не повинні непропорційно втручатись у нове право особи, а ризики повинні покладатись на державу;

- критерії правомірного виправлення старих помилок державними органами щодо надання майнових прав на землю: вони повинні діяти невідкладно, а також передбачати відшкодування колишньому добросовісному власникові.

Принцип "належного урядування" є практично корисним, зважаючи на кількість судових рішень Верховного Суду, у межах яких цитується відповідна практика ЄСПЛ. Зважаючи на кількість скарг проти України до ЄСПЛ, подальший аналіз нової практики Суду, а також національних судів стосовно застосування ними принципу "належного урядування" видається практично необхідним для систематизації цих положень і впровадження їх на практиці з метою покращення процедур державних органів та підвищення стандартів захисту прав землевласників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Земельний кодекс України: від 25.10.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 28.06.2025).
2. Рішення ЄСПЛ у справі Hentrich v. France: від 22.09.1994. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57903> (дата звернення 28.06.2025).
3. Рішення ЄСПЛ у справі Beyeler v. Italy: від 05.01.2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58832> (дата звернення 28.06.2025).
4. Рішення ЄСПЛ у справі Broniowski v. Poland: від 22.06.2004. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-61828> (дата звернення 28.06.2025).
5. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: від 20.03.1952. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535 (дата звернення 28.06.2025).
6. Рішення ЄСПЛ у справі Moskal v. Poland: від 15.09.2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94009> (дата звернення 28.06.2025).
7. Рішення ЄСПЛ у справі "Рисовський проти України": від 20.01.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854 (дата звернення 28.06.2025).
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 28.06.2025).
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 07.05.2025 у справі № 688/154/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127423090> (дата звернення 28.06.2025).
10. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 09.10.2024 у справі № 149/3533/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122433796> (дата звернення 28.06.2025).
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 16.10.2019 у справі № 460/762/16-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85868756> (дата звернення 28.06.2025).
12. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 10.02.2021 у справі № 1018/3822/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94873598> (дата звернення 28.06.2025).
13. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04.06.2025 у справі № 369/10252/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128347057> (дата звернення 28.06.2025).
14. Рішення ЄСПЛ у справі Ramaj v. Albania: від 10.12.2024. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-238315> (дата звернення 28.06.2025).

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.11>

ЗАХИСТ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВ ЧЕРЕЗ МЕХАНІЗМ СПРАВЕДЛИВОГО СУДУ: АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЄСПЛ

Палійчук В.Б.,

аспірант Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
кафедра трудового, земельного та господарського права
ORCID: 0000-0002-5533-8039

Палійчук В.Б. Захист земельних прав через механізм справедливого суду: аналіз практики ЄСПЛ.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та практика Європейського суду з прав людини, будучи джерелом земельного права в Україні, є ефективним інструментом захисту прав землевласників та землекористувачів. Одним із гарантованих Конвенцією прав є право на справедливий суд. Європейський суд з прав людини за десятки років тлумачення норм Конвенції та неодноразового розгляду скарг щодо порушення державами права особи на справедливий суд істотно деталізував обов'язки держави з цього приводу.

У межах статті досліджено складові елементи права на справедливий суд, а також їхнє трактування Європейським судом з прав людини. У контексті справи *Ferrazzini v. Italy* було проаналізовано тлумачення Судом категорії "цивільних прав", які повинні справедливо розглядатись безстороннім та незалежним судом, що встановлений законом. Також здійснений огляд правових позицій Європейського суду з прав людини щодо можливості виконати рішення суду як складового елементу права на справедливий суд. У цьому контексті був здійснений аналіз справ, що безпосередньо стосувались земельних спорів в тому числі за участю України як, наприклад, "Рисовський проти України" та "Пономаренко проти України", а також справ ЄСПЛ щодо права на справедливий суд, які не стосувались земельних прав особи (наприклад, справа *Hornsby v. Greece*). Окремо було враховано критерій "розумності строку" як складової права на суд.

Також в межах проведеного дослідження було проаналізовано вимогу до держави забезпечити розгляд земельних справ "судом, що встановлений законом". За результатами аналізу справи "Сокурєнко і Стригун проти України" був здійснений висновок, що "суд, встановлений законом" включає в себе не лише наявність в принципі правової основи для діяльності тієї чи іншої судової установи, а й також дотримання нею меж своїх повноважень. ЄСПЛ допускає вихід суду за межі своїх повноважень, але виключно у виняткових обставинах і з належним обґрунтуванням своїх дій. За результатами здійсненого аналізу було систематизовано правові позиції Європейського суду з прав людини щодо вимог до діяльності судової влади та держави загалом при вирішенні земельних спорів з дотриманням положень ст. 6 Конвенції.

Ключові слова. практика ЄСПЛ, земельні спори, право на справедливий суд.

Paliichuk V.B. Protection of land rights through the mechanism of a fair trial: analysis of ECtHR practice.

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case-law of the European Court of Human Rights, being a source of land law in Ukraine, serve as an effective instrument for protecting the rights of landowners and land users. One of the rights guaranteed by the Convention is the right to a fair trial. Over decades of interpreting the provisions of the Convention and repeatedly examining complaints concerning violations by states of the individual's right to a fair trial, the European Court of Human Rights has significantly detailed the obligations of states in this regard.

This article explores the constituent elements of the right to a fair trial and their interpretation by the European Court of Human Rights. In the context of the case *Ferrazzini v. Italy*, the Court's interpretation of the category of "civil rights," which must be fairly examined by an independent and impartial tribunal established by law, is analyzed. The legal positions of the European Court of Human Rights regarding the enforceability of court decisions as a component of the right to a fair trial are also reviewed. In this context, an analysis is conducted of cases directly related to land disputes, including those involving Ukraine, such as *Rysovsky v. Ukraine* and *Ponomarenko v. Ukraine*, as well as ECtHR cases concerning the right to a fair trial that did not involve land rights (e.g., *Hornsby v. Greece*). The criterion of "reasonable time" as a component of the right to a court is also considered.

Additionally, the study analyzes the requirement for the state to ensure the consideration of land cases by a "tribunal established by law." Based on the case *Sokurenko and Strygun v. Ukraine*, it is concluded that a "tribunal established by law" includes not only the existence of a legal basis for the functioning of a particular judicial body but also compliance by that body with the limits of its competence. The ECtHR permits a court to act beyond its powers, but only in exceptional circumstances and with proper justification for its actions. As a result of the analysis, the legal positions of the European Court of Human Rights regarding the requirements for the functioning of the judiciary and the state as a whole in resolving land disputes in accordance with Article 6 of the Convention were systematized.

Key words. ECtHR case-law, land disputes, right to a fair trial.

Постановка проблеми. Законом України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" передбачено, що українські суди застосовують при розгляді справ практику Європейського суду з прав людини (надалі - "ЄСПЛ", "Суд") як джерело права [1, ст. 17]. Незважаючи на те, що наразі ще точаться дискусії щодо місця практики ЄСПЛ у системі джерел земельного права, беззаперечним є той факт, що правові позиції Суду є інструментом, який захищає інтереси землевласників та землекористувачів.

Водночас, як добре відомо, Європейський суд з прав людини функціонує на основі положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (надалі - "Конвенція", "ЄКПЛ") як інституція, чия мета - забезпечення дотримання державами їхніх зобов'язань за ЄКПЛ [2, ст. 19]. У цей же час, закономірним є те, що права, які передбачені Конвенцією, носять фундаментальний, але водночас загальний характер. Правова природа Конвенції не передбачає надмірної класифікації прав за видами об'єктів, щоб виділити окрему категорію положень, що стосуються земельних прав. Однак, незважаючи на це, ЄКПЛ містить положення, що захищають права осіб на землю. Право на справедливий суд, яке передбачене ст. 6 ЄКПЛ, теж є інструментом для захисту прав землевласників та землекористувачів у земельних спорах. Коваленко Т.О. у межах своєї статті щодо практики ЄСПЛ як джерела земельного права взагалі виділяє правові позиції Суду щодо доступу особи до правосуддя при захисті своїх прав у окрему категорію справ [3, с. 85-86].

Більше того, загальний характер прав, передбачених Конвенцією, призвів до того, що Європейський суд з прав людини у межах своєї діяльності та тлумачення Конвенції часто розширює зміст первинних правових норм та встановлює додаткові критерії правомірності діяльності держави у тих чи інших ситуаціях.

Стан опрацювання проблематики. Практика ЄСПЛ як джерело права у широкому сенсі та зокрема позиція Суду щодо права на справедливий суд у земельних спорах досліджувалась низкою теоретиків права, а саме Коваленко Т.О., Мірошніченко А.М., Фулей Т.І., Гуйван П.Д. та інші.

Мета дослідження: захист земельних прав через механізм справедливого суду у практиці Європейського суду з прав людини недостатньо теоретично досліджений, але є корисним для розвитку правозастосовної практики в Україні. У зв'язку із вищезазначеним, теоретичне дослідження права на справедливий суд у контексті практики Європейського суду з прав людини є актуальним та корисним.

Виклад основного матеріалу. Статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено право на справедливий суд. Істотною мірою стаття стосується захисту прав особи під час кримінального обвинувачення, але це право також і гарантує права особи в межах цивільного судочинства. Конвенцією передбачено, що кожному гарантоване право на "справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку належним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру" [2, ст. 6].

У межах своєї практики Європейський суд з прав людини часто розглядав справи щодо порушення державами своїх зобов'язань за ст. 6 Конвенції. Справою, яка хоч і не стосувалась спору про землю, але була важливою в контексті розвитку правової позиції ЄСПЛ щодо права на справедливий суд, є *Hornsby v. Greece*. Згідно з дослідженими матеріалами цієї справи, подружжя Горнсбі, громадяни Великої Британії, мешкали на острові Родос та були викладачами англійської мови. Бажаючи організувати приватну школу для викладання англійської мови, заявниця у 1984 році звернулась до Міністерства освіти за дозволом. У відповідь отримала відмову, оскільки нібито лише громадяни Греції могли отримати такий дозвіл від місцевих органів середньої освіти. Надалі пані Горнсбі звернулась із аналогічною заявою до Управління середньої освіти Додеканеських островів, на що знову отримала відмову через відсутність грецького громадянства.

Місіс Горнсбі, вважаючи цю відмову такою, що порушує умови Римського договору 1957 року, оскаржила це рішення Суду Європейських Співтовариств, який у 1988 році постановив, що подібна

заборона – неправомірна. Незабаром на цій підставі подружжя Горнсбі звернулись знову до Управління середньої освіти Додеканеських островів із заявою на отримання дозволу, які були відхилені з тих же причин. На підставі цього заявники звернулись до Верховного адміністративного суду із скаргами на вищезазначене рішення 1988 року. Суд скасував рішення Управління у 1989 році. Заявники знову подали заяву до Управління, посилаючись на визнану Верховним адміністративним судом незаконність їхнього рішення, яке залишилось без відповіді навіть після повторної подачі заяви адвокатом подружжя.

Згодом у 1995 році на підставі нового позову подружжя про відшкодування шкоди проти держави у зв'язку із ненадання дозволу публічною адміністрацією Адміністративний суд Родосу визнав, що публічна адміністрація незаконно відмовилась розглянути заяву, проігнорувавши рішення Суду Європейських Спільнот та Вищого адміністративного суду.

Не досягнувши бажаного результату, заявники були вимушені звернутись до ЄСПЛ на підставі того, що відмова публічної адміністрації задовольнити їхню заяву порушувала рішення Верховного адміністративного суду від 1989 року. Уряд наполягав на тому, що держава не порушувала своїх зобов'язань, оскільки справа була розглянута Верховним адміністративним судом і до того ж на користь заявників, а тому фактично право на справедливий суд було гарантовано.

Водночас Європейський суд з прав людини не погодився із таким звуженим трактуванням права на справедливий суд. ЄСПЛ наголосив, що Конвенція дійсно передбачає право особи на суд, але "це право було б ілюзорним, якби національна правова система Держави дозволяла залишати остаточне, обов'язкове судові рішення без виконання". У межах свого рішення Суд наголосив, що стаття 6 Конвенції, яка передбачає фундаментальні засади належного судочинства як гласність, безсторонність чи розумність строків, не може не включати в себе також додаткову складову, а саме обов'язок держави забезпечити фінальне виконання рішення суду. Ігнорування цієї стадії та зведення права, передбаченого ст. 6, лише до процедурного розгляду справи було б "несумісним з принципом верховенства права", а тому виконання судового рішення - "невід'ємна частина "судового розгляду".

Особливо важливим в контексті земельних спорів, які часто стосуються спорів з державними органами є те, що ЄСПЛ також наголосив на важливості цих принципів саме у межах "адміністративного судочинства, коли від результату справи залежить цивільне право позивача". Суд визнає той захист прав особи ефективним, який вимагає від публічної адміністрації виконати судові рішення, інакше це нівелює будь-які гарантії справедливого суду, що передбачені Конвенцією. У результаті Суд визнав порушення ст. 6 Конвенції, зважаючи на те, що держава протягом понад п'яти років не виконувала остаточне рішення суду [4].

Аналізуючи питання практики ЄСПЛ щодо права на справедливий суд саме у контексті земельних спорів, уваги також заслуговує справа "Рисовського проти України", яка за суттю порушення схожа на попередню. Згідно з фактичними обставинами справи у 1992 році районною радою було прийняте рішення про вилучення земельної ділянки у підприємства, що здійснює сільськогосподарську діяльність, та передачу її заявнику у постійне користування. Згодом заявнику було видано Державний акт на користування землею. Незважаючи на це, земельна ділянка не була виділена заявнику. Формальна відмова сільської ради була оскаржена до суду, який задовольнив позовні вимоги Рисовського та у 1994 році зобов'язав орган місцевого самоврядування виділити фермерському господарству заявника земельну ділянку. Рішення, яке набрало законної сили, не було виконане протягом багатьох років з моменту його прийняття. ЄСПЛ у своєму рішенні зазначив, що виконання судового рішення - це частина права на суд, а в даному випадку строк невиконання рішення становив більше 17 років. Як результат, ЄСПЛ прийшов до висновку про порушення права Рисовського на справедливий суд.

Окремо варто звернути увагу на підхід Суду щодо питання прийнятності цієї скарги. Уряд стверджував, що стороною провадження було фермерське господарство заявника, а не він сам, а тому він є неналежним заявником, оскільки його конкретно цивільні права та обов'язки не порушувались. У цьому контексті Суд звернув увагу на ст. 34 Конвенції, якою передбачено, що ЄСПЛ приймає заяви від будь-якої особи, що вважає себе потерпілою через порушення державою її прав, що передбачені Конвенцією. Суд вказав, що "потерпілим" є будь-яка "особа, яка зазнала прямого впливу відповідної дії або бездіяльності". Дійсно, Суд вважає, що потрібно розрізняти правосуб'єктність учасника товариства, який формально не був частиною процесу, та правосуб'єктність самого товариства, але ЄСПЛ фактично наголосив, що потрібно також враховувати контекст конкретного суб'єкта. Наприклад, у випадку, коли товариство має одного власника, Суд вважав, що між власником такого товариства та самим товариством існує "тісний зв'язок", а тому такий власник особисто уповноважений подавати скаргу щодо порушення державою статті 6 Конвенції. Аналогічний підхід Суд використав у справі *Jafarli and Others v. Azerbaijan*, у межах якої заяву від імені кооперативу подали усі члени кооперативу [5, абз. 46].

У справі Рисовського Суд зазначив, що з матеріалів справи не було зрозуміло чи власником фермерського господарства був лише Рисовський, чи також його родичі. Незважаючи на це, розпорядження майном такого фермерського господарства здійснюється за взаємною згодою. Якщо члени господарства були, то вони очевидно не заперечували проти дій Рисовського. Більше того, саме на ім'я Рисовського було отримане первинне рішення 1992 року про передачу земельної ділянки та виданий державний акт, саме тому Суд прийшов до висновку, що скарга у цьому випадку прийнятна, оскільки за таких обставин ситуація, що стосувалась фермерського господарства, була "визначальною для цивільних прав і обов'язків заявника", а тому останній є потерпілим у розумінні ст. 34 Конвенції [5, абз. 47-48].

Додатково слід наголосити на тому, що хоч ст. 6 Конвенції передбачає, що суд, який вирішує спір щодо прав та обов'язків цивільного характеру, повинен бути, серед іншого, безстороннім, але словосполучення "цивільного характеру" не повинно тлумачитись буквально. Таке формулювання не повинно бути перепорою для належного заявника звернутись до ЄСПЛ, якщо його цивільні права були порушені у межах адміністративного чи господарського судочинства [6, с. 48]. Так, наприклад, у справі *Ferrazzini v. Italy* Суд наголосив на автономному тлумаченні поняття "цивільних прав і обов'язків". ЄСПЛ вказав, що за десятки років з моменту підписання Конвенції змінилась взаємодія між державою та громадянами і деякі провадження, які раніше стосувались публічного права, повинні включати в себе гарантії "цивільної" частини ст. 6, якщо результат таких проваджень "має вирішальне значення для приватних прав і обов'язків" (наприклад, у справах щодо продажу землі чи інших майнових інтересів) [7, абз. 24, 27].

Суд деталізував зміст права на справедливий суд також і у інших рішеннях щодо земельних спорів в тому числі за участю України. Так, наприклад, важливим для аналізу є справа "Пономаренко проти України" (заява № 13156/02). Справа Пономаренка також, на відміну від справи Горнсбі, напряду стосувалась земельного спору, а право, передбачене ст. 6 фактично стало засобом захисту земельних прав заявника. Родичі заявника володіли будинком, що стояв на земельній ділянці, яка належала міській раді і якою домовласники могли користуватись. У 1975 році міська рада передала частину земельної ділянки третій стороні, яка у 1976 побудувала на ній будинок, що перекрив прохід на земельну ділянку та до будинку з прилеглих вулиць. У 1989 році заявник успадкував права на будинок та земельну ділянку. Вважаючи свої права обмеженими, заявник звернувся до міської ради з вимогою облаштувати прохід до будинку, оскільки у нього виникали труднощі на цій підставі. У відповідь на цей запит міська рада запропонувала своє рішення проблеми, з яким заявник не погодився та звернувся до суду.

У 1991 році заявник звернувся до міського суду з вимогою повернути частину земельної ділянки, яка колись належала його родичам та яка була забрана у 1975 році, оскільки таке зменшення земельної ділянки було незаконним та призводило до того, що заявник стикався з труднощами у доступі до свого будинку. Місцевий суд відмовив розглядати скаргу заявника, встановивши, що справа не перебуває у юрисдикції суду, оскільки Пономаренко "не вичерпав позасудові засоби захисту, які були доступні у 1975 році". Апеляційний суд залишив ухвалу без змін. У 2001 році заявник знову звернувся до місцевого суду та просив виплатити компенсацію за шкоду сім'ї, а також, серед іншого, просив суд надати право використовувати сусідський проїзд для доступу до свого будинку. І місцевий, і обласний суд прийшли до тих же висновків, що у першому провадженні.

Справа була передана на розгляд ЄСПЛ. У даному контексті важливим було, що спір про майнове право виник ще до ратифікації Україною Конвенції. І хоч за певних обставин, коли порушення носить триваючий характер, скарги щодо порушень, які виникли до ратифікації, можуть розглядатись Судом як прийнятні, у цьому конкретному випадку Суд не вбачав триваючого правопорушення. Втрата земельної ділянки, що відбулась у 1975 році, Судом не розглядалась як триваюча дія, а наслідки минулих подій не створюють триваюче порушення на думку Суду. Відокремлення наслідків від причини (рішення 1975 року) означало б ретроактивну силу Конвенції. Відповідно ЄСПЛ прийшов до висновку, що скарга про порушення ст. 1 Першого Протоколу до Конвенції є непринятною.

Водночас Суд прийшов до висновку, що скарга на підставі порушення ст. 6 про право на справедливий суд є прийнятною, оскільки заявник скаржився саме на порушення у межах судового провадження 2001 року, яке відбулось уже після ратифікації Конвенції. Розглядаючи справу по суті, ЄСПЛ наголосив, що право на суд включає в себе не лише етап ініціювання спору, а й можливість домогтись його вирішення. Право на суд можна вважати ефективним, якщо особа має "чітко визначену та дієву можливість оскаржити подію, яка становить втручання у його чи її права".

У межах цієї справи Суд взяв до уваги, що заявник по суті просив вітчизняні суди вирішити поточну проблему із неможливістю облаштувати доступ до своєї нерухомості, в той час як суди відмовились розглядати скаргу, використовуючи нерелевантні підстави. ЄСПЛ також зазначив, що

українське законодавство передбачає, що "національне законодавство та процесуальні норми мають бути такими, що не обмежують прав громадян у прямому доступі до судів, якщо його/її скарга стосується стверджуваних порушень або бездіяльності загальнодержавних або місцевих органів влади". Як результат, Суд визнав порушення Україною права заявника на справедливий суд [8].

Як уже зазначалось раніше, однією із складових права на справедливий суд є те, що справу повинен розглядати "суд, встановлений законом". Зміст цього формулювання теж був предметом трактування Судом, зокрема у справі "Сокурєнко і Стригун проти України". Згідно з обставинами справи ТОВ "Агро-Рось" у 2002 звернулось до суду з позовами проти районної ради та заявників про визнання недійсними рішень ради про надання заявникам земельних ділянок. Обласний господарський суд двома рішеннями задовольнив вимоги товариства. Апеляційна інстанція залишила рішення без змін. Вищий господарський суд України у березні 2004 року скасував рішення нижчих інстанцій та повернув справу на новий розгляд, в той час як Верховний Суд України (надалі - "ВСУ") у травні того ж року скасував постанови Вищого господарського суду України (надалі - "ВГСУ") та залишив у силі судові рішення апеляційної інстанції, оскільки, на думку, Верховного Суду України, "висновки Вищого господарського суду не відповідали фактичним обставинам і були необґрунтованими та помилковими".

Звернувшись до ЄСПЛ, заявники стверджували, що Верховний Суд України не був "судом, встановленим законом", оскільки рішення порушували законодавство. За результатами розгляду скарги ЄСПЛ зазначив, що ні Конвенція, ні ЄСПЛ не зобов'язує держави створювати апеляційні чи касаційні суди, але якщо вони існують, то держава повинна забезпечувати гарантії, передбачені ст. 6 Конвенції. Зробивши посилання на справу *Zand v. Austria*, ЄСПЛ наголосив, що "встановлений законом" суд це не лише в принципі про наявність правової основи для його діяльності, а й також про дотримання цим судом встановлених норм його діяльності. У межах цієї справи Господарський процесуальний кодекс України передбачав, що ВСУ, скасувавши постанову ВГСУ, був уповноважений або повернути справу на новий розгляд до нижчого суду, або припинити провадження у справі. Приймаючи рішення, які не передбачені його повноваженнями, ВСУ залишив у силі постанову апеляційного суду. Хоч ЄСПЛ не передбачає жорстких рамок і у деяких випадках його практика дозволяє найвищому судовому органу ухвалювати рішення, яке не чітко визначене законом, така поведінка може бути правомірною тільки коли це виняткова ситуація і суд надає "чіткі й вірогідні підстави для такого виняткового відступу від застосування своїх визначених повноважень". У справі Сокурєнко і Стригун проти України Суд прийшов до висновку, що такий відступ від повноважень був типовим підходом ВСУ, який він ніяк не обґрунтовував, а тому мало місце порушення ст. 6 Конвенції [9].

Висновки. За результатами здійсненого аналізу можна констатувати, що гарантії, що передбачені ст. 6 Конвенції, є практичним механізмом захисту земельних прав особи в Україні. Європейський суд з прав людини у процесі тлумачення Конвенції істотно деталізував вимоги, які ставляться перед державою, а саме:

- Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи, що стосується в тому числі земельних прав. Такий розгляд здійснюється незалежним і безстороннім судом, встановленим законом.
- "Суд, встановлений законом" передбачає, що земельний спір повинен розглядатись судом, чия діяльність має належну правову основу і який її дотримується.
- Право на суд було б ілюзорним, якби воно включало лише можливість просити суд розглянути земельний спір без можливості виконати фінальне рішення суду.
- Вирішення земельного спору має здійснюватись протягом належного строку, що включає в себе і своєчасне виконання рішення.

Практика ЄСПЛ щодо права на справедливий суд є реальним механізмом захисту земельних прав особи. Подальше її вивчення і аналіз правових позицій є корисним як з теоретичної, так і з практичної точки зору та однозначно сприятиме наближенню України до ідеалів верховенства права при вирішенні земельних спорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини": від 23.02.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення 13.07.2025).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 13.07.2025).
3. Коваленко Т.О. Практика Європейського суду з прав людини як джерело земельного права України. Юридична Україна. 2016. С. 82–88.

4. Рішення ЄСПЛ у справі *Hornsby v. Greece*: від 19.03.1997. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58020> (дата звернення 13.07.2025).
5. Рішення ЄСПЛ у справі "Рисовський проти України": від 20.01.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854 (дата звернення 13.07.2025).
6. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів. Київ, 2015. С. 46–62.
7. Рішення ЄСПЛ у справі *Ferrazzini v. Italy*: від 12.07.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59589> (дата звернення 13.07.2025).
8. Рішення ЄСПЛ у справі "Пономаренко проти України": від 14.06.2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_228 (дата звернення 13.07.2025).
9. Рішення ЄСПЛ у справі "Сокурєнко і Стригун проти України": від 20.07.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115 (дата звернення 13.07.2025).

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.12>

ВІДКРИТТЯ РИНКУ ЗЕМЛІ ТА МОДЕРНІЗАЦІЯ АГРАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ 2025 РОКУ

Попович К.Г.,

*аспірантка кафедри цивільного права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ORCID: 0009-0008-3218-2925

Попович К.Г. Відкриття ринку землі та модернізація аграрного законодавства України: правові аспекти 2025 року.

Стаття присвячена аналізу трансформацій аграрної політики України у контексті законодавчих змін, що відбулися у 2024–2025 роках. Актуальність теми зумовлена необхідністю відновлення національної економіки після масштабної збройної агресії, забезпечення продовольчої безпеки, підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору та виконання міжнародних зобов'язань у процесі європейської інтеграції.

У роботі розглянуто історичні передумови та етапи реформування аграрного сектору, починаючи з 1990-х років, зокрема земельну реформу, приватизацію, скасування держзамовлень, а також перехід до ринкових механізмів регулювання.

Особливу увагу приділено історичному генезису реформ, що заклали інституційні та правові основи сучасної аграрної політики України. Детально проаналізовано сучасні законодавчі ініціативи, які стали ключовими у формуванні нової моделі державного регулювання аграрного сектору, зокрема запровадження аграрних нот як інноваційного інструменту залучення фінансування під заставу майбутнього врожаю, що розширює доступ фермерів до кредитних ресурсів; впровадження механізмів державної підтримки малих фермерських господарств через надання грантів на розвиток кооперативів та екологічно сталих виробництв; скасування ліцензування експорту окремих видів агропродукції.

Розглянуто політику екологічно відповідального землекористування, сприяння інноваціям та розвитку сільських територій. Підкреслено роль стратегічних документів, орієнтованих на досягнення Цілей сталого розвитку до 2030 року. У статті охарактеризовано виклики ефективної імплементації нових політик, зокрема інституційну спроможність, адміністративну здатність та готовність ринку адаптуватися до змін.

Окрему увагу приділено реформі відкриття ринку землі, яка передбачає поступове зняття мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарських земель, створення прозорих правил обігу землі та підвищення інвестиційної привабливості аграрного сектору.

Узагальнення результатів дозволяє зробити висновок про необхідність комплексного підходу до формування аграрної політики як одного з ключових чинників сталого економічного зростання та європейської інтеграції України.

Ключові слова: аграрна політика України, земельна реформа, аграрні ноти, євроінтеграція, сталий розвиток.

Popovych K.G. Opening the land market and modernisation of agrarian legislation of Ukraine: legal aspects of 2025.

The article is devoted to the analysis of the transformations of the agrarian policy of Ukraine in the context of legislative changes that took place in 2024–2025. The relevance of the topic is due to the need to restore the national economy after large-scale armed aggression, ensure food security, increase the competitiveness of the agrarian sector and fulfil international obligations in the process of European integration.

The paper examines the historical prerequisites and stages of reforming the agrarian sector, starting from the 1990s, in particular land reform, privatisation, cancellation of state orders, as well as the transition to market regulation mechanisms.

Special attention is paid to the historical genesis of the reforms that laid the institutional and legal foundations of the modern agrarian policy of Ukraine. The article analyzes in detail modern legislative initiatives that have become key in the formation of a new model of state regulation of the agricultural sector, in particular the introduction of agricultural notes as an innovative tool for attracting financing

secured by the future harvest, which expands farmers' access to credit resources; the introduction of mechanisms for state support for small farms through the provision of grants for the development of cooperatives and environmentally sustainable production; the abolition of licensing for the export of certain types of agricultural products.

The policy of environmentally responsible land use, promotion of innovation and development of rural areas is considered. The role of strategic documents focused on achieving the Sustainable Development Goals by 2030 is emphasized. The article characterises the challenges of effective implementation of new policies, in particular institutional capacity, administrative capacity and market readiness to adapt to changes.

Special attention is paid to the reform of the opening of the land market, which involves the gradual lifting of the moratorium on the purchase and sale of agricultural land, the creation of transparent rules for land circulation, and increasing the investment attractiveness of the agricultural sector.

The generalisation of the results allows us to conclude that there is a need for a comprehensive approach to the formation of agrarian policy as one of the key factors of sustainable economic growth and European integration of Ukraine.

Key words: agrarian policy of Ukraine, land reform, agrarian notes, European integration, sustainable development.

Постановка проблеми. На початку 1990-х Україна провела істотні зміни в аграрній політиці, концентруючись на диверсифікації форм власності та забезпеченні рівних умов для всіх підприємств. Замість збільшення інвестицій, новий підхід був спрямований на покращення ефективності використання ресурсів, підвищення продуктивності праці та землі, а також оптимізацію організаційних та людських факторів. Метою було підвищити продуктивність агропромислового комплексу, реформувати управлінські структури, перебудувати системи ціноутворення та фінансово-кредитну систему.

Модернізація сільського господарства України безпосередньо пов'язана з курсом на європейську інтеграцію. Угода про асоціацію з ЄС стала ключовим етапом у гармонізації аграрної політики з європейськими стандартами. Ця угода розширила ринки збуту української сільгосппродукції та створила підґрунтя для впровадження сталих практик в аграрному секторі й поліпшення якості життя сільського населення.

Проте триваюча війна спричинила небачені раніше труднощі, зруйнувавши виробничі потужності, пошкодивши важливу інфраструктуру та посиливши вразливість галузі. Конфлікт також виявив термінову необхідність у всебічних стратегіях відновлення та модернізації аграрного сектору України з фокусом на зміцнення стійкості, сталий розвиток та самодостатність.

Стан опрацювання проблематики. Численні наукові праці присвячені проблематиці аграрного землекористування. Дослідження економічних, екологічних та соціальних аспектів ефективності сільськогосподарського землекористування в сучасних умовах здійснювали такі вчені як В. Андрійчук, В. Борисова, Р. Безус, А. Даниленко, Д. Добряк, А. Третяк, П. Саблук, П. Макаренко, В. Трегобчук, О. Ходаківська, Д. Шиян, А. Дональдсон, С. Рунг, Дж. Свінен, П. Сянь та інші.

Мета дослідження: виявлення ефективності нових інструментів державної підтримки, напрямів модернізації та викликів, що стоять перед аграрним сектором у контексті післявоєнного відновлення та імплементації принципів сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Україна має значні можливості для розвитку свого аграрного сектору та перетворення його на високоефективний, експортно-орієнтований сектор національної економіки, здатний забезпечити продовольчу безпеку країни. Україна має майже третину запасів чорноземів та 27% орних земель у Європі. Станом на 01.01.2020 сільськогосподарські угіддя становили 41 310,9 тис. га (або 68,5% площі земель України), з яких орні землі – 32 757,3 тис. га [1].

Стратегічне планування аграрного сектору України зазнало значних трансформацій з початку 1990-х років. Аграрна реформа була започаткована Указом Президента «Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва» від 10.11.1994 року, який визначив кілька фундаментальних аспектів: роздержавлення та приватизація земель; грошова оцінка сільськогосподарських угідь; поділ земель, переданих у колективну власність, з видачею фермерам сертифікатів та державних актів; формування та розвиток ринку землі; та організація державного контролю у сфері земельних відносин [2].

Економічні реформи в аграрному секторі України прискорилися з Указом Президента від 03.12.1999 року, що ініціював трансформацію колективних господарств у приватні структури [3]. Ці господарства мали значні активи (землю, будівлі, обладнання), збереження яких було пріоритетним. Приватизаційна стратегія передбачала реорганізацію колгоспів у колективні сільськогосподарські підприємства з передачею їм прав власності на землю.

Основні напрямки реформ 1990-х–2000-х років: • земельна реформа, • економічна реформа (перетворення колективних підприємств на приватні), • реформа товарного ринку (скасування держзамовлень, розвиток біржової торгівлі та інфраструктури), • реформи державної підтримки (фіксовані податки, пільгові кредити, субсидії, лізинг), • соціальний розвиток сільських територій.

Хоча ці реформи спершу активізували економічну діяльність та інвестиції в агросектор, залишалися проблеми: неефективність виробництва, домінування домогосподарств, застарілі активи, недостатні інвестиційні механізми та занедбаний соціальний розвиток села.

Для вирішення цих проблем та визначення основ державної політики в бюджетній, кредитній, ціновій, регуляторній та інших сферах державного управління для стимулювання сільськогосподарського виробництва та розвитку сільськогосподарського ринку, а також для забезпечення продовольчої безпеки, у 2004 році було прийнято Закон «Про державну підтримку сільського господарства України», а у 2007 році Кабінет Міністрів України затвердив Державну цільову програму розвитку сільських територій України на період до 2015 року.

З моменту вступу України до Світової організації торгівлі у травні 2008 року її сільськогосподарський сектор працює в нових економічних умовах, відчуваючи наслідки світової фінансової кризи та ринкової волатильності цін на ресурси та продукти харчування. Протягом багатьох років Україна зміцнила свої позиції на світових ринках продовольства, ставши провідним експортером ячменю, кукурудзи, пшениці, насіння соняшнику та соняшникової олії. Однак, сільськогосподарський потенціал використовувався неефективно – Україна відстає від світових лідерів та лідерів ЄС у розвитку.

На Саміті Організації Об'єднаних Націй зі сталого розвитку у 2015 році були схвалені Цілі сталого розвитку (ЦСР), які згодом були підтримані Указом Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30.09.2019 № 722/2019 [4]. 17 глобальних ЦСР були адаптовані до національної специфіки, а орієнтири сталого розвитку України до 2030 року були представлені у вигляді національної системи ЦСР з відповідними завданнями та показниками моніторингу.

Уряд схвалив План дій на 2025 рік щодо покращення якості життя, захисту природних ресурсів, диверсифікації сільської економіки, вдосконалення управління та надання освітньої та консультаційної підтримки. Ці ініціативи узгоджуються з Державною стратегією регіонального розвитку на 2021–2027 роки, яка включає створення рамок сільської політики відповідно до інтеграції з ЄС, покращення доступу до транспорту, сприяння розвитку технологій та підтримку сільської інфраструктури. План також спрямований на забезпечення доступу до соціальних послуг, особливо у віддалених сільських районах [5].

Міністерство аграрної політики та продовольства України спільно з проектом ЄС та ФАО «Інституційна та політична реформа малого сільського господарства в Україні» (IPRSA) представили Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року [6].

Вона передбачає чітке визначення пріоритетів та створення сприятливих умов для розвитку сільського господарства та сільських територій України. Стратегія була розроблена з урахуванням необхідності змін в аграрному секторі, зокрема тих, що пов'язані з наданням Україні статусу кандидата на вступ до ЄС та іншими міжнародними зобов'язаннями.

Серед ключових стратегічних пріоритетів – посилення інституційного потенціалу, сприяння сталому розвитку сільського господарства, ефективне використання земельних ресурсів та модернізація сектору шляхом інновацій та цифровізації.

Основною метою є створення інклюзивної політики для сільського господарства та розвитку сільських районів шляхом зміцнення інституційних структур. Центральним елементом цих зусиль є реформа державних інституцій відповідно до принципів Спільної політики ЄС. Прийняття та впровадження Закону про Державний аграрний реєстр (ДАР) забезпечить прозорий та ефективний розподіл понад 80% державної підтримки сільськогосподарських виробників. Крім того, створення спеціалізованого платіжного агентства спростить надання фінансової допомоги та підвищить підзвітність у процесі розподілу.

Забезпечення довгострокової стійкості сільськогосподарського сектору є ще одним стратегічним завданням. Україна запроваджує механізми підтримки для збереження доходів фермерських господарств, включаючи допомогу з ліквідністю, державні гарантії та гранти для подолання втрат, пов'язаних з війною. Ці зусилля спрямовані на підвищення конкурентоспроможності, посилення ринкової орієнтації та забезпечення справедливих економічних умов для виробників, сприяючи стійкості сектору за складних обставин.

Критичним напрямком політики є ефективне та стале використання землі. Це включає продовження земельної реформи, розмінування сільськогосподарських територій та розробку прозорих

механізмів управління земельними ресурсами. Розробляється національний геопортал, який слугуватиме централізованим джерелом точних та офіційних геопросторових даних. Політика також сприяє екологічно відповідальному землекористуванню шляхом скорочення використання хімічних речовин та покращення управління ресурсами.

Модернізація сільськогосподарського сектору здійснюється шляхом сприяння розвитку переробних галузей, інтеграції інноваційних технологій та цифровізації сільськогосподарських практик. Очікується, що розширення доступу до досліджень, консультаційних послуг та цифрової інфраструктури стимулюватиме сільське підприємництво та підвищить продуктивність у всьому секторі.

Інші пріоритети політики включають зміцнення продовольчої безпеки шляхом прийняття санітарних та фітосанітарних стандартів, узгоджених з ЄС, підтримку кліматично стійкого сільського господарства та захисту біорізноманіття, а також сприяння інклюзивному розвитку сільських територій через програми підприємництва для молоді та жінок. Разом ці напрямки відображають комплексне бачення сільськогосподарської трансформації України як ключового стовпа національного економічного відновлення та європейської інтеграції.

Аграрна політика України зазнала суттєвого оновлення у 2024–2025 роках, що зумовлено потребою стимулювання післявоєнного відновлення економіки та інтеграції до Європейського Союзу. Завдяки численним законодавчим змінам аграрії отримали нові можливості для розвитку бізнесу, зокрема в напрямках фінансування, підтримки малих фермерських господарств, підвищення екологічних стандартів і модернізації технологічної бази. Нижче представлено аналіз ключових законодавчих ініціатив та їхній вплив на галузь.

Одним із нововведень є Закон України «Про аграрні ноти», що запроваджує новий механізм залучення інвестицій [7]. Аграрні ноти дозволяють фермерам отримувати фінансування під заставу майбутнього врожаю, тим самим розширюючи їх доступ до фінансових ресурсів. Цей інструмент функціонує паралельно з чинним Законом України «Про аграрні розписки», надаючи ринку альтернативні механізми забезпечення аграрних зобов'язань.

Поряд із посиленням регуляторного навантаження уряд передбачив підтримку дрібних виробників. У 2025 році планується надання грантів у розмірі до 500 тис. грн для створення фермерських кооперативів, що відповідають екологічним стандартам [8]. Така підтримка спрямована на підвищення конкурентоспроможності малих господарств.

Із 1 грудня 2024 року скасовано ліцензування експорту певних видів агропродукції (зернові, бобові, олійні культури), що значно зменшує адміністративні бар'єри для експортерів [9]. Водночас, було запроваджено систему мінімальних експортних цін, яка має запобігти недобросовісній цінній політиці та уникненню оподаткування. Мінімальні ціни розраховуються Державною митною службою та регулярно оновлюються.

У 2024–2025 роках прийнято низку законодавчих актів, що спрямовані на наближення українського аграрного права до *acquis communautaire*. Серед них — Закон України «Про виноград, вино та продукти виноградарства» № 3928-IX, а також проекти законів щодо приєднання до міжнародних угод у сфері рибного господарства та регулювання сфери захисту рослин. Передбачено також створення платіжної агенції та інституалізацію самоврядних організацій аграрного ринку.

Важливим етапом реформування аграрного сектору стало відкриття ринку сільськогосподарських земель, що десятиліттями залишався заблокованим через мораторій на їх купівлю-продаж. Прийняття Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» № 552-IX [10] від 31 березня 2020 року заклало законодавчі засади для поступового запуску ринку землі, що відбувся з 1 липня 2021 року. На першому етапі передбачалося право на придбання земель лише для фізичних осіб – громадян України, з обмеженням у 100 гектарів на одну особу. З 1 січня 2024 року до кола покупців були допущені також українські юридичні особи, з максимальним лімітом володіння у 10 000 гектарів. При цьому іноземці, згідно із законодавством, можуть отримати доступ до ринку лише у разі схвалення відповідного рішення на всеукраїнському референдумі. Ця реформа мала на меті створити прозорий ринок земель, активізувати інвестиції в аграрну галузь, надати селянам можливість розпоряджатися своєю власністю, а також усунути тіньові схеми обігу землі.

Водночас відкриття ринку супроводжувалося значними викликами — від інституційної неготовності до ризику концентрації земель у руках аграрних холдингів, що потребувало посилення державного контролю та гарантій прав малих власників.

Законодавчі зміни в аграрному секторі України у 2024–2025 роках демонструють комплексний підхід держави до розвитку галузі: від лібералізації ринку до екологізації виробництва, від цифровізації процедур до стимулювання кооперації. Успішність цих змін, однак, залежатиме від ефективної імплементації, спроможності державних інституцій до адміністрування реформ та готовності ринку адаптуватися до нових умов.

Висновки. Запроваджені у 2024-2025 роках законодавчі ініціативи свідчать про спробу перейти від фрагментарного до системного підходу у сфері аграрного регулювання. Вони охоплюють ключові напрями: удосконалення інвестиційних механізмів (аграрні ноти), посилення фінансової підтримки малих виробників, лібералізацію експорту, наближення до стандартів ЄС, екологізацію, цифровізацію та модернізацію сільського господарства. Відкриття ринку сільськогосподарських земель стало важливим кроком у формуванні прозорого та ефективного земельного ринку, який сприяє залученню інвестицій, розвитку фермерських господарств та стимулює сталий розвиток аграрного сектору України.

Водночас, критичним фактором успішності цих змін залишається здатність державних інституцій ефективно впроваджувати нові політики, забезпечувати належний нагляд і прозоре адміністрування ресурсів. Значну роль також відіграватиме готовність аграрного ринку адаптуватися до нових регуляторних і ринкових умов, зокрема в умовах воєнної та поствоєнної трансформації.

Таким чином, аграрна політика України поступово трансформується у відповідь на внутрішні виклики та зовнішні зобов'язання. Її подальший розвиток має спиратися на принципи сталості, інституційної спроможності, цифрової модернізації та соціальної інклюзивності, що дозволить зміцнити продовольчу безпеку, посилити конкурентоспроможність українського сільського господарства та забезпечити його гідне місце в європейському економічному просторі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баланси та споживання основних продуктів харчування населенням України. *Державна служба статистики України*, 2022. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/07/Zb_bsph2021.pdf.
2. Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва: Указ Президента України від 10.11.1994 № 666/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/666/94#Text>.
3. Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки: Указ Президента України від 03.12.1999 № 1529/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1529/99#Text>.
4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
6. Про схвалення Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на період до 2030 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2025-2027 роках: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1163-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2024-%D1%80#Text>.
7. Про аграрні ноти: Закон України від 22.02.2024 № 3586-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2024, № 12, ст. 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3586-20#Text>.
8. Гранти для аграріїв із прифронтових територій збільшили до 500 тис. гривень, – Комітет з питань аграрної та земельної політики. *Прес-служба Апарату Верховної Ради України*, 2025. URL: https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/260798.html.
9. Уряд скасував ліцензування експорту окремих видів агропродукції. *Міністерство економіки України*, 2024. URL: [https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=00fc06f5-64af-42c1-ac69-1474785e9eac&title=UriadSkasuvavLitsenzuvanniaEksportu OkremikhVidivAgroproduktzii](https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=00fc06f5-64af-42c1-ac69-1474785e9eac&title=UriadSkasuvavLitsenzuvanniaEksportu%20OkremikhVidivAgroproduktzii).
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення: Закон України від 31.03.2020 № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020, № 20, ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20#Text>.

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.13>

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЛІСІВ НА ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЯХ ЗЕМЕЛЬ

Шарапова С.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри земельного та аграрного права,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0001-6731-7772

Шарапова С.В. Особливості правового режиму лісів на окремих категоріях земель.

Статтю присвячено актуальним питанням охорони, захисту, використання та відтворення лісів, розташованих на землях природно-заповідного фонду, землях оборони та на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення.

Детально проаналізовані особливості правового режиму лісів на окремих категоріях земель, їх охорони, використання та відтворення. Підкреслюється, що особливості взаємодії лісів та земель, на яких вони розташовані, полягають у тісному екологічному та функціональному зв'язку між лісовим покривом і ґрунтовим середовищем.

Акцентовано увагу, що ліси, розташовані на територіях природно-заповідного фонду, наділені особливим екологічним статусом, оскільки відіграють важливу роль у збереженні біорізноманіття, підтриманні екологічної рівноваги, захисті ґрунтів та інших природних процесів. З огляду на це, їх охорона та використання потребують спеціального правового регулювання і дотримання посиленого природоохоронного режиму, що забезпечує мінімальне втручання людини та максимальне збереження природного середовища.

Окремо розглядаються особливості правового режиму лісів, які знаходяться на землях оборони. Зазначається, що ліси на землях оборони виконують не тільки екологічні, захисні, а також й важливі стратегічні функції та слугують природним бар'єром й сприяють маскуванню об'єктів військової інфраструктури. Наголошується, що специфіка правового режиму земель оборони зумовлює необхідність особливого підходу до організації охорони, використання та відтворення лісів.

Підкреслюється, що особливості правового режиму лісів на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення, визначаються з урахуванням специфіки правового режиму цих територій та вимог екологічної та радіаційної безпеки.

З'ясовано, що суттєвою рисою правового режиму лісів, розташованих на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, які зазнали радіоактивного забруднення, є те, що їх охорона та використання не обмежуються лише лісгосподарськими цілями, а передусім орієнтовані на екологічну стабілізацію цих територій.

Ключові слова: землі, ліс, охорона, правовий режим, природно-заповідний фонд, землі оборони, зона відчуження.

Sharapova S.V. Peculiarities of the legal regime of forests on certain categories of land.

The article is devoted to the topical issues of protection, defense, use and reproduction of forests located on the lands of the natural reserve fund, defense lands and land plots of the exclusion and unconditional (mandatory) resettlement zones that have been subjected to radioactive contamination.

The author analyzes in detail the peculiarities of the legal regime of forests on certain categories of land, their protection, use and reproduction. The author emphasizes that the peculiarities of interaction between forests and the lands on which they are located are based on the close ecological and functional connection between forest cover and soil environment.

It is emphasized that forests located in the territories of the nature reserve fund have a special environmental status, as they play an important role in conserving biodiversity, maintaining ecological balance, protecting soil and other natural processes. In view of this, their protection and use require special legal regulation and compliance with an enhanced environmental protection regime that ensures minimal human interference and maximum preservation of the natural environment.

The author also considers the specifics of the legal regime of forests located on defense lands. It is noted that forests on defense lands perform not only environmental, protective, but also important strategic functions and serve as a natural barrier and contribute to the camouflage of military

infrastructure facilities. The author emphasizes that the specifics of the legal regime of defense lands necessitate a special approach to the organization of forest protection, use and reproduction.

It is emphasized that the peculiarities of the legal regime of forests on the land plots of the exclusion and unconditional (mandatory) resettlement zones that have been subject to radioactive contamination are determined taking into account the specifics of the legal regime of these territories and the requirements of environmental and radiation safety.

It is found that a significant feature of the legal regime of forests located on the land plots of the exclusion and unconditional (mandatory) resettlement zones which have been subjected to radioactive contamination is that their protection and use are not limited to forestry purposes, but are primarily focused on the environmental stabilization of these territories.

Key words: land, forest, protection, legal regime, nature reserve fund, defense land, exclusion zone.

Постановка проблеми. Глава 20 «Особливості охорони, захисту, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель» Лісового кодексу України містить нормативне закріплення спеціального правового режиму лісів, що розташовані на землях природно-заповідного фонду, землях оборони та на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення. Однак, незважаючи на сам факт закріплення такої глави у ЛК України, її зміст виявляється недостатньо конкретизованим, що створює низку правозастосовчих і наукових проблем. По-перше, положення глави ґрунтується на відсильних нормах до спеціальних законів, не визначаючи механізмів охорони, захисту або відтворення лісів на згаданих категоріях земель. По-друге, відсутність положень про інші категорії земель, на яких фактично розташовані ліси (приміром, землі сільськогосподарського призначення), залишає поза увагою значну частину лісових екосистем, які формуються поза межами лісового фонду, зокрема шляхом самозалісення або внаслідок припинення господарської діяльності. Отже, постановка проблеми полягає у необхідності вдосконалення правового регулювання використання та охорони лісів на окремих категоріях земель та наукового аналізу низки питань, які виникають у зазначеній сфері.

Стан опрацювання проблематики. Питання особливостей використання земель лісогосподарського призначення, а також охорони та відтворення лісів розглядалися в роботах таких вчених, як: П.Ф. Кулинич, І.І. Каракаша, Т.В. Лісової, М.М. Заверюхи, Ю.О. Удовенко та ін.

Метою статті є дослідження особливостей правового режиму лісів на окремих категоріях земель, їх охорони, використання та відтворення.

Виклад основного матеріалу. Землі лісогосподарського призначення мають спеціальний правовий режим, який зумовлює особливий порядок використання, охорони та відновлення як лісів, так і самих земель. Тому взаємодія між лісами та землями лісогосподарського призначення характеризується взаємозалежністю їх природних властивостей.

Особливості взаємодії лісів та земель, на яких вони розташовані, полягають у тісному екологічному та функціональному зв'язку між лісовим покривом і ґрунтовим середовищем. Ліси не лише розміщуються на певному виді земель, а й безпосередньо впливають на їх властивості – формують гумусовий шар, запобігають ерозійним процесам, сприяють накопиченню вологи та регулюванню гідрологічного режиму. Водночас якість, структура й правовий режим земельної ділянки визначають можливість розвитку, складу і відтворення лісових екосистем.

Використання лісів на землях, що належать до інших категорій, окрім лісогосподарського призначення, має свої правові та функціональні особливості. Лісові насадження можуть зростати на землях природно-заповідного фонду, сільськогосподарського призначення, оборони, промисловості, транспорту, водного фонду, рекреаційного призначення тощо. Так, статтями 100, 101 та 102 Лісового кодексу України встановлюються особливості правового регулювання щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель, а саме: землях природно-заповідного фонду, землях оборони та на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення.

Відповідно до ст. 100 Лісового кодексу України порядок охорони, захисту, використання та відтворення лісів на землях природно-заповідного фонду визначається відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» та інших актів законодавства.

Ліси, що знаходяться в межах територій природно-заповідного фонду, мають особливий екологічний статус, вони виконують важливі функції у підтриманні екологічної рівноваги, збереженні біорізноманіття, захисті ґрунтів тощо. У зв'язку з цим, охорона та використання таких лісів потребують спеціального правового регулювання та дотримання особливого природоохоронного режиму.

Ліси, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, а також в межах пралісів, квазіпралісів та природних лісів, розташованих поза межами територій та об'єктів ПЗФ,

належать до лісів природоохоронного, наукового та історико-культурного призначення. Такі лісові ділянки, виконують природоохоронні, естетичні функції, є об'єктами науково-дослідних робіт на довгочасну перспективу, а також сприяють збереженню унікальних та інших особливо цінних природних комплексів та історико-культурних об'єктів [1].

Законодавством передбачена класифікація територій та об'єктів природно-заповідного фонду України. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» до складу цього фонду включаються природні території та об'єкти, серед яких: природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища. До штучно створених об'єктів належать ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва [2].

Для кожного об'єкту ПЗФ встановлені окремі вимоги щодо дозволених або заборонених видів діяльності, у тому числі використання лісів та здійснення лісгосподарських заходів.

Приміром, статтю 16 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» встановлені вимоги щодо охорони природних комплексів та об'єктів природних заповідників, серед яких є заборона будь-якої господарської та іншої діяльності на їх території, в тому числі й заборона на усі види лісокористування, а також заготівлю кормових трав, лікарських та інших рослин, квітів тощо.

В свою чергу, для біосферних заповідників передбачено диференційований режим охорони, використання та відтворення природних комплексів відповідно до функціонального зонування території. Зокрема, до зони антропогенних ландшафтів біосферних заповідників належать ділянки, на яких здійснюється традиційне землекористування, лісокористування, водокористування, розміщуються об'єкти рекреації та інші форми господарського освоєння (ст. 18 Закону).

На території національних природних парків, у зоні регульованої рекреації, забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство, мисливство та інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони (ст. 21 Закону).

Отже, як бачимо, на землях природно-заповідного фонду, де можуть бути розташовані ліси, господарська діяльність істотно обмежується або забороняється, на відміну від лісів, що знаходяться на землях лісгосподарського призначення, де ліс виконує переважно господарські цілі, а також захисні та екологічні.

Таким чином, ліси на землях природно-заповідного фонду мають особливий статус, а їх використання допускається лише у межах, що не порушують природоохоронний режим об'єктів ПЗФ. Лісокористування в межах природно-заповідного фонду має переважно рекреаційний, науковий та освітній характер. Господарська діяльність, пов'язана з використанням лісових ресурсів, у тому числі заготівля деревини, суворо обмежена або повністю заборонена. Відтворення лісів у межах ПЗФ повинно відбуватися переважно природним шляхом, при цьому, закладення нових лісових насаджень здійснюється лише у разі крайньої потреби за погодженням з науковими установами.

Охорона лісів у межах природно-заповідного фонду реалізується через систему екологічних та організаційних заходів. Забороняється рубання дерев, за винятком санітарних заходів, які здійснюються за спеціальним дозволом і тільки у разі необхідності. Захист лісів включає профілактику пожеж, боротьбу з хворобами та шкідниками тощо.

Згідно з п. 6 Порядку організації охорони і захисту лісів, затвердженого Постановою КМУ від 20 травня 2022 р. № 612, захист лісів від шкідників і хвороб, збереження від ослаблення та іншого негативного впливу в межах територій природно-заповідного фонду здійснюються з дотриманням вимог щодо організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів та об'єктів, встановлених Законом України «Про природно-заповідний фонд України» [3].

Отже, ліси на землях природно-заповідного фонду розглядаються не як ресурс, що підлягає господарському освоєнню, а як унікальний об'єкт охорони, який потребує збереження. Вони мають виняткову екологічну, наукову, освітню цінність, що обумовлює необхідність запровадження спеціального правового режиму, який передбачає суттєві обмеження будь-якої діяльності людини, здатної порушити природні процеси або змінити екосистемну рівновагу.

Відповідно до ст. 101 Лісового кодексу України, ліси, розташовані на землях оборони, призначені для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військово-навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до закону.

Згідно з ч. 2 зазначеної статті охорона, захист, використання та відтворення лісів на землях оборони проводяться спеціалізованими лісгосподарськими підрозділами з урахуванням режиму цих територій в порядку, встановленому Законом України «Про використання земель оборони», Лісовим кодексом та іншими актами законодавства.

При цьому, необхідно підкреслити, що в Законі України «Про використання земель оборони» [4] конкретні норми щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів взагалі відсутні.

Відповідно до норм вказаного Закону військовим частинам для виконання покладених на них функцій та завдань надаються у постійне користування земельні ділянки (ч. 1 ст. 2 Закону), військові частини зобов'язані використовувати надані їм земельні ділянки відповідно до вимог земельного і природоохоронного законодавства та з дотриманням вимог щодо забезпечення безпеки населення у процесі проведення ними постійної діяльності (ч. 4 ст. 2 Закону).

Згідно з чинним законодавством, землі оборони можуть перебувати лише у державній власності та використовуватися для розміщення об'єктів, необхідних для виконання завдань у сфері оборони та національної безпеки. Ліси на цих землях включаються до складу державного лісового фонду України, проте їх використання має свої особливості. Використання лісових ресурсів на землях оборони обмежується виключно цілями, пов'язаними з виконанням оборонних завдань. Крім цього, загальне землекористування, а також лісокористування на землях оборони, як правило, заборонено або обмежено.

В деяких випадках, як от, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про використання земель оборони», військові частини за погодженням з органами місцевого самоврядування або місцевими органами виконавчої влади та в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, можуть дозволяти фізичним і юридичним особам вирощувати сільськогосподарські культури, випасати худобу та заготовляти сіно на землях, наданих їм у постійне користування [4].

Відомо, що ліси на землях оборони виконують не тільки екологічні, захисні, а також й важливі стратегічні функції. Вони слугують природним бар'єром та сприяють маскуванню об'єктів військової інфраструктури. Отже, специфіка правового режиму земель оборони зумовлює необхідність особливого підходу до організації охорони, використання та відтворення лісів. Заготівля деревини, санітарні рубки, протипожежні заходи та інші види лісогосподарських робіт здійснюються лише за погодженням з Міністерством оборони України.

Охорона лісів на землях оборони здійснюється як за загальними правилами, відповідно до вимог Земельного кодексу та Закону України «Про охорону земель», так і з урахуванням специфіки військових об'єктів. Забезпечення охорони лісів на землях оборони покладається на спеціалізовані підрозділи Міністерства оборони України та лісогосподарські підприємства.

Деякі питання щодо використання лісів під час проведення заходів бойової підготовки Збройних Сил та запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного характеру, врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 651, якою затверджено Порядок взаємодії командирів (начальників) військових частин із спеціалізованими державними лісогосподарськими підприємствами, іншими державними підприємствами, установами та організаціями, у яких утворено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, під час проведення заходів бойової підготовки Збройних Сил [5].

Згідно з п. 2 зазначеної Постанови, ведення лісового господарства на лісових ділянках навколо полігонів, у межах заборонених зон навколо арсеналів, баз і складів, на яких зберігаються військові засоби ураження і компоненти рідкого ракетного палива, здійснюється лісогосподарськими підприємствами за погодженням з командирами (начальниками) військових частин.

У рамках взаємодії командирів військових частин із спеціалізованими державними лісогосподарськими підприємствами, останні зобов'язані: погоджувати плани ліквідації лісових пожеж з командирами військових частин, що визначені у такому плані; забезпечити негайне виведення деревини та її залишків після санітарних рубок лісу, підтримувати ліси у задовільному санітарному стані; у разі виявлення вибухонебезпечних предметів негайно доповідати про це командиру (начальнику) військової частини, вжити заходів до огороження цього місця та недопущення до нього сторонніх осіб тощо.

На командирів (начальників) військових частин також покладені відповідні обов'язки, зокрема: брати участь у розробленні разом з лісогосподарськими підприємствами планів ліквідації лісових пожеж; інформувати щомісяця керівника лісогосподарського підприємства щодо строків та районів проведення навчань, вправ стрільб (пусків ракет, бомбометань тощо); вживати заходів мінімізації заподіяння шкоди лісам під час проведення навчань, вправ стрільб (пусків ракет, бомбометань тощо) та ін.

При цьому, як обґрунтовано зазначається у науковій літературі, однією з проблем залишається відсутність належного правового регулювання ведення лісового господарства на землях оборони.

Як наголошують О. Чернецький, А. Чернецька, досліджуючи питання щодо ведення лісового господарства на землях, наданих для потреб оборони, що «у період з 1991 р. по 21.07.1997 р. Міноборони користувалось наказом Міністра оборони колишнього СРСР від 08.07.1966 № 161, а після цієї дати – двічі видавало накази, якими затверджувались положення про ведення лісового

господарства на землях оборони (положення, затверджені наказами Міністра оборони України від 21.01.1997 р. № 22 та від 28.07.2011 р. № 458). Однак, у грудні 2011 року наказ Міністра оборони України від 28.07.2011 р. № 458 був скасований, а отже, і були скасовані й положення, які ним вводились в дію» [6, с. 83]. Таким чином, як наголошують вчені, з грудня 2011 року в Міноборони відсутній порядок ведення лісового господарства на землях оборони, що не могло не позначитись на відповідній діяльності лісгосподарських підприємств оборонного сектору [6, с. 83].

Підкреслимо, що Статутом внутрішньої служби збройних сил України, затвердженим Законом України від 24 березня 1999 року № 548-XIV, закріпленні деякі правила та обов'язки військовослужбовців щодо природокористування та охорони довкілля. Так, п. 196 Статуту передбачено, що Командир військової частини відповідає за стан екологічної безпеки військової частини. Кожен військовослужбовець повинен дбати про раціональне користування природними ресурсами (природокористування) та охорону довкілля, утримуватися від дій, які можуть спричинити забруднення землі, водних ресурсів та повітря або заподіяти шкоду рослинному чи тваринному світові [7].

Крім цього, для запобігання негативному впливу військ на довкілля у військовій частині щорічно складається план екологічного забезпечення, у якому відображаються заходи раціонального природокористування та охорони довкілля в пункті постійної дислокації, в районах розташування, проведення занять, навчань, маневрів та на маршрутах пересування підрозділів (військ), а також заходи виховного та освітнього характеру з питань екологічної безпеки (п. 197 Статуту).

Як бачимо, ліси на землях оборони мають особливий режим правового регулювання, що поєднує екологічні та стратегічні аспекти. Охорона, використання та відтворення лісів потребують міжвідомчої координації, дотримання екологічного законодавства та врахування національних інтересів у сфері оборони. Використання та догляд за такими лісами здійснюється з урахуванням того, що звичайна господарська діяльність може бути несумісною з оборонною специфікою територій.

Відповідно до ст. 102 Лісового кодексу України, охорона, захист, використання та відтворення лісів на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення, здійснюються в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», Лісовим кодексом України та іншими актами законодавства.

Особливості правового режиму лісів на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення, визначаються з урахуванням специфіки правового режиму цих територій та вимог екологічної та радіаційної безпеки.

Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» встановлений перелік видів діяльності, яка заборонена у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення. Так, згідно ст. 12 зазначеного Закону, на цих територіях забороняється: ведення сільськогосподарської, лісгосподарської, виробничої та іншої діяльності без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення; перегін тварин та сплав лісу; заготівля і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування, за винятком зразків для наукових цілей тощо [8].

Ліси у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення мають особливий статус, і будь-яке лісокористування на цих територіях є обмеженим або забороненим.

Щодо проведення лісозаготівель, а також заготівлі деревини для господарських потреб, то за винятком спеціальних заходів, спрямованих на запобігання пожежам або усунення аварійних насаджень, така діяльність також підлягає забороні.

Необхідно підкреслити, що аварія на Чорнобильській АЕС спричинила радіоактивне забруднення лісових масивів України, що зумовило потребу у перегляді чинної системи ведення лісового господарства та запровадженні низки обмежень і заборон щодо різних видів лісокористування.

Так, на початку 1990-х років у 30-кілометровій зоні навколо Чорнобильської АЕС було відновлено діяльність лісгосподарського підприємства, що здійснювало догляд за лісами зони відчуження. Для нормативного регулювання його функціонування науковцями у 1995 році були розроблені «Тимчасові рекомендації щодо проведення еколого-лісівничих заходів у лісах 30-км зони ЧАЕС». Водночас радіаційна обстановка в лісових екосистемах, як і на інших забруднених територіях, зазнавала змін, насамперед унаслідок розпаду радіонуклідів. Це обумовило необхідність перегляду концептуальних засад ведення лісового господарства та лісокористування на радіоактивно забруднених землях. У подальшому науковці розробили «Методичні рекомендації з реабілітації лісів на територіях забруднених радіонуклідами внаслідок аварії на ЧАЕС», 2006 р. та «Методику обстеження радіаційно забруднених лісів з метою їх реабілітації (на період 2010-2015 рр.)», 2010 р. [9, с. 83].

На сьогодні, у зв'язку з відсутністю єдиного документа державного планування розвитку територій у зоні відчуження та змінами на майданчику Чорнобильської АЕС, що значно підвищили рівень радіаційної безпеки та знизили негативний вплив на навколишнє природне середовище, Кабінетом Міністрів України від 23 січня 2024 р. № 49-р схвалено Стратегію розвитку територій у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення на 2024-2032 роки [10]. Одними із завдань, передбачених вказаною Стратегією, є забезпечення відтворення лісів, притаманних території зони відчуження; поліпшення якісного складу лісів, підвищення їх продуктивності та біологічної стійкості; створення сучасної системи запобігання, раннього реагування та гасіння лісових пожеж із забезпеченням радіаційної безпеки; підвищення лісистості, зокрема в результаті лісовідтворення на ділянках, не вкритих лісом тощо.

Отже, основною особливістю правового режиму лісів, розташованих на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення, є те, що їх охорона та використання не обмежуються лісогосподарськими цілями та насамперед спрямовані на стабілізацію екологічної ситуації в межах цих територій.

Висновки. Правовий режим лісів на окремих категоріях земель, а саме: землях природно-заповідного фонду, землях оборони та на земельних ділянках зон відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення, має міжгалузевий характер та визначається пріоритетом охоронної функції над економічною. Крім цього, розташування лісів на землях окремих категорій створює певний правовий дисбаланс. Так, з одного боку, такі ліси мають важливу екологічну та захисну функції, а з іншого – не охоплюються спеціальним лісовим правовим режимом, що ускладнює їх ефективну охорону, використання та відтворення. Отже, проблематика охорони, використання та відтворення лісів на окремих категоріях земель вимагає подальшого наукового осмислення та вдосконалення механізмів правового регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 733. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2007-%D0%BF#Text>.
2. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.
3. Про затвердження Порядку організації охорони і захисту лісів: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2022 р. № 612. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/612-2022-%D0%BF?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D0%BE%D0%B2#Text>.
4. Про використання земель оборони: Закон України від 27 листопада 2003 року № 1345-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 14. Ст. 209.
5. Про затвердження Порядку взаємодії командирів (начальників) військових частин із спеціалізованими державними лісогосподарськими підприємствами, іншими державними підприємствами, установами та організаціями, у яких утворено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи, під час проведення заходів бойової підготовки Збройних Сил: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 651. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-2013-%D0%BF#Text>.
6. Чернецький О., Чернецька А. Проблемні аспекти ведення лісового господарства на землях оборони. *Social development and Security*. Vol. 10. № 4. 2020. URL: <https://media.neliti.com/media/publications/541565-problematic-aspects-of-forest-management-14ccfe4d.pdf>.
7. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 року № 548-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 194.
8. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 198.
9. Краснов В., Жуковський О., Курбет Т. Теорія і практика радіоекологічних досліджень у лісах України: результати і перспективи розвитку. *Лісівнича освіта і наука: стан, проблеми та перспективи розвитку* : збірник наукових праць VI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, Ломжа – Малин, 21.03.2024 / Наукові редактори: А. Борусевич, П. Поніхтера, І. Іванюк. Ч. 2. Ломжа: Міжнародна Академія Прикладних Наук в Ломжі, Республіка Польща; Малин: Малинський Фаховий Коледж, Україна. Видавництво: MANS в Ломжі, 2024. 308 с.
10. Про схвалення Стратегії розвитку територій у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення на 2024-2032 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2024 р. № 49-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/49-2024-%D1%80?find=1&text=%D0%BB%D1%96%D1%81#w1_1.

РОЗДІЛ VII. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 34:004.9:502.131.1(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.14>

РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ ТА НАУКИ «ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО» У ДОСЯГНЕННІ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

Арістова І.В.,

доктор юридичних наук, професор,

завідувачка кафедри адміністративного та інформаційного права

Сумського національного аграрного університету

Арістова І.В. Роль інформаційної сфери та науки «інформаційне право» у досягненні цілей сталого розвитку в умовах цифрової трансформації в Україні.

Стаття присвячена комплексному дослідженню ролі інформаційної сфери та науки «інформаційне право» у досягненні цілей сталого розвитку України в умовах цифрової трансформації. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю теоретичного обґрунтування механізмів ефективного поєднання процесів цифровізації з реалізацією Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року, особливо в контексті євроінтеграційних прагнень України та викликів воєнного стану. У статті проаналізовано системоутворюючу роль інформаційної сфери у забезпеченні сталого економічного, соціального та екологічного розвитку. Доведено, що цифрові технології, включаючи штучний інтелект, Інтернет речей та системи великих даних, створюють потужний інструментарій для оптимізації ресурсокористування, зменшення викидів парникових газів та підвищення ефективності різних секторів економіки. Особливу увагу приділено впливу цифровізації на досягнення таких ключових цілей сталого розвитку, як якісна освіта, гідна праця та економічне зростання, інновації та інфраструктура, скорочення нерівності.

Розкрито критично важливу роль інформаційного права як міждисциплінарної галузі знань у забезпеченні правового супроводження процесів цифрової трансформації. Проаналізовано проблематику правового регулювання складних правовідносин у цифровому середовищі, включаючи питання захисту персональних даних, кібербезпеки, електронної комерції та цифрових прав громадян.

Особливої уваги надано аналізу специфічних умов цифрової трансформації України в контексті воєнного стану та євроінтеграційних процесів. Досліджено законодавчі ініціативи 2025 року, включаючи закони про стабільне функціонування електронних комунікаційних мереж, імплементацію європейських норм у сфері електронних комунікацій, створення Єдиної державної цифрової системи відновлення та розвитку. Проаналізовано значення інтеграції України до єдиної роумінгової зони ЄС та реалізації Стратегії цифрового розвитку інновацій до 2030 року. Стаття містить аналіз викликів та перспектив цифрової трансформації України, включаючи обмежену інфраструктуру, необхідність гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами та забезпечення кібербезпеки.

Ключові слова: інформаційна сфера, інформаційне право, цілі сталого розвитку, цифрова трансформація, цифровізація.

Aristova I.V. The role of the information sphere and the science of «information law» in achieving sustainable development goals in the context of digital transformation in Ukraine.

The article is devoted to a comprehensive study of the role of the information sphere and the science of «information law» in achieving Ukraine's sustainable development goals in the context of digital transformation. The relevance of the study is determined by the need for theoretical substantiation of mechanisms for effectively combining digitalization processes with the implementation of the UN Sustainable Development Goals by 2030, especially in the context of Ukraine's European integration aspirations and the challenges of martial law. The article analyzes the system-forming role of the information sphere in ensuring sustainable economic, social and environmental development. It is

proven that digital technologies, including artificial intelligence, the Internet of Things and big data systems, create powerful tools for optimizing resource use, reducing greenhouse gas emissions and increasing the efficiency of various economic sectors. Special attention is paid to the impact of digitalization on achieving such key sustainable development goals as quality education, decent work and economic growth, innovation and infrastructure, and reducing inequality.

The critically important role of information law as an interdisciplinary field of knowledge in providing legal support for digital transformation processes is revealed. The problems of legal regulation of complex legal relations in the digital environment are analyzed, including issues of personal data protection, cybersecurity, e-commerce and digital rights of citizens.

Special attention is given to the analysis of specific conditions of Ukraine's digital transformation in the context of martial law and European integration processes. Legislative initiatives of 2025 are examined, including laws on stable functioning of electronic communication networks, implementation of European norms in the field of electronic communications, creation of the Unified State Digital System for Recovery and Development. The significance of Ukraine's integration into the EU's single roaming zone and implementation of the Digital Development and Innovation Strategy until 2030 is analyzed. The article contains an analysis of challenges and prospects of Ukraine's digital transformation, including limited infrastructure, the need to harmonize national legislation with European standards and ensure cybersecurity.

Key words: information sphere, information law, sustainable development goals, digital transformation, digitalization.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку людства характеризується масштабними процесами цифровізації, які кардинально змінюють усі сфери суспільного життя та вимагають переосмислення традиційних підходів до забезпечення сталого розвитку. Україна стикається з необхідністю ефективного поєднання процесів цифрової трансформації з реалізацією Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року в умовах євроінтеграції.

Інформаційна сфера виступає як системоутворюючий елемент, що пронизує всі аспекти суспільного розвитку, від якого залежить успішність реалізації ключових цілей сталого розвитку. Водночас швидкі темпи технологічних змін створюють нові виклики для правового регулювання цифрового простору та захисту прав людини. Традиційні галузі права виявляються недостатньо адаптованими до регулювання складних правовідносин у цифровому середовищі, що створює правовий вакуум. Проблема посилюється необхідністю гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами та унікальними викликами, пов'язаними з військовою агресією.

Метою статті є теоретичне обґрунтування та комплексний аналіз ролі інформаційної сфери та науки «інформаційне право» у формуванні ефективної моделі досягнення цілей сталого розвитку України в умовах цифрової трансформації, а також визначення механізмів синергетичної взаємодії між цифровими технологіями та правовим регулюванням для максимізації позитивних ефектів від впровадження інноваційних рішень та мінімізації потенційних ризиків для суспільства і довкілля.

Стан опрацювання проблематики. Роль інформаційної сфери та науки «інформаційне право» у досягненні цілей сталого розвитку в умовах цифрової трансформації активно досліджується українськими науковцями. Н. Скопенко, І. Єсвева-Северина та О. Кириченко зосереджують увагу на ролі діджиталізації як ключового фактора підвищення конкурентоспроможності компаній. О. Бречко та Н. Кривокульська досліджують взаємозв'язок між цифровою трансформацією та досягненням екологічних цілей сталого розвитку України. Г. Гончар та О. Шпатакова розширюють цю тематику, досліджуючи загальну роль цифровізації у досягненні цілей сталого розвитку, що свідчить про комплексний підхід до розуміння потенціалу цифрових технологій. Д. Олійник комплексно аналізує особливості цифрової трансформації економіки України у воєнний час, що відображає актуальність та унікальність досвіду української цифровізації в екстремальних умовах.

Виклад основного матеріалу. Стрімкий розвиток цифрових технологій зробив інформаційну сферу ключовим фактором у досягненні цілей сталого розвитку (далі – ЦСР) в Україні. Інформаційне право, яке регулює використання та поширення цифрової інформації, відіграє важливу роль у створенні сприятливого середовища для сталого економічного, соціального та екологічного прогресу.

Інформаційна сфера, що охоплює цифрові технології та системи комунікації, є основою для сталого розвитку, сприяючи ефективному управлінню ресурсами та стимулюючи інновації. Цифрові інструменти дозволяють автоматизувати процеси, знижувати операційні витрати та підвищувати продуктивність у різних секторах, включаючи промисловість і державне управління [1]. Завдяки впровадженню інформаційних технологій Україна може оптимізувати економічні системи, зменшувати вплив на довкілля та покращувати якість життя громадян, що відповідає глобальним цілям сталого розвитку [2].

Крім того, інформаційна сфера сприяє соціальній інклюзії, покращуючи доступ до знань і послуг, що зменшує нерівність і підвищує цифрову грамотність. Впровадження цифрових платформ спростило доступ до освітніх ресурсів і державних послуг, сприяючи формуванню більш поінформованого та залученого суспільства [3]. Ці досягнення є критично важливими для реалізації ЦСР, зокрема тих, що стосуються освіти, економічного зростання та зменшення нерівності.

Цифрові технології є потужним інструментом для досягнення ЦСР, оскільки вони дозволяють оптимізувати процеси, зменшувати витрати ресурсів і підвищувати ефективність у різних секторах економіки. Вони сприяють створенню інноваційних рішень, які підтримують сталий розвиток, зокрема через моделювання екологічних ланцюгів постачання, циклічне проектування та екологічне планування [2]. У контексті України цифрові трансформації дозволяють регіонам і територіальним громадам впроваджувати системи управління, які сприяють безвідходному виробництву та екологічно-економічній ефективності.

Цифрові платформи, такі як Інтернет речей (IoT), штучний інтелект (AI) і великі дані (Big Data), забезпечують моніторинг і управління ресурсами, що сприяє зменшенню викидів парникових газів і оптимізації використання природних ресурсів. Наприклад, використання цифрових технологій у сільському господарстві дозволяє відстежувати стан ґрунтів і рослин, зменшуючи використання хімічних добрив і пестицидів, що сприяє екологічній безпеці.

Наприклад, у сільському господарстві цифрові платформи дозволяють відстежувати стан ґрунтів і рослин, мінімізуючи використання хімічних речовин і сприяючи екологічній безпеці. Це сприяє досягненню ЦСР, зокрема цілі 12 (Відповідальне споживання та виробництво).

Інформаційна сфера також підтримує розвиток «розумних міст», де цифрові системи оптимізують енергоспоживання, сприяють використанню відновлювальних джерел енергії та зменшують викиди парникових газів. Такі ініціативи відповідають цілі 11 (Сталі міста та спільноти) і забезпечують соціальну інклюзію шляхом надання доступу до інформації та державних послуг [4].

У січні 2025 року Верховна Рада України ухвалила закон, який забезпечує стабільне функціонування електронних комунікаційних мереж, що є критично важливим для підтримки зв'язку під час особливих періодів, включаючи воєнний стан [5]. Цей закон підтримує ціль 9 (Індустрія, інновації та інфраструктура), забезпечуючи надійність інфраструктури для населення, органів влади та об'єктів критичної інфраструктури.

Також парламент прийняв за основу проєкт закону про імплементацію європейських норм у сфері електронних комунікацій [6]. Цей документ регулює управління радіочастотним спектром, прозорість ціноутворення та захист прав споживачів, що сприяє цілі 16 (Мир, справедливість і сильні інститути). Крім того, розглядається законопроєкт про створення Єдиної державної цифрової системи відновлення та розвитку України, який автоматизує процеси планування, будівництва та розвитку інфраструктури. Ці ініціативи підтримують ціль 11 (Сталі міста та спільноти), сприяючи прозорому управлінню ресурсами та цифровізації містобудівних процесів [4].

Інформаційне право відіграє ключову роль у регулюванні цих процесів, забезпечуючи правову основу для впровадження будівельного інформаційного моделювання (BIM-технологій) і обробки великих масивів даних, що необхідні для залучення публічних інвестицій і реалізації проєктів відновлення.

Інформаційна сфера підтримує інтеграцію України до єдиної роумінгової зони ЄС (Roam Like at Home, RLAN), що є важливим кроком для забезпечення доступу до електронних комунікаційних послуг без додаткових витрат. У січні 2025 року законодавчі ініціативи були спрямовані на розширення повноважень регуляторного органу (НКЕК) для управління інфраструктурою зв'язку, забезпечення сумісності мереж і співпраці українських операторів із європейськими. Це сприяє цілі 9, забезпечуючи стабільний доступ до зв'язку для громадян і бізнесу.

Згідно з повідомленнями, з 1 січня 2026 року Україна планує приєднатися до роумінгової зони ЄС, що дозволить українцям користуватися мобільними послугами в 27 країнах ЄС без додаткових витрат. Інформаційне право регулює ці процеси, забезпечуючи прозорість процедур, захист прав споживачів і гармонізацію з європейськими стандартами, що відповідає цілі 17 (Партнерство заради сталого розвитку) [7].

Інформаційна сфера є основою для реалізації Стратегії цифрового розвитку інновацій України до 2030 року (WINWIN), затвердженої 14 січня 2025 року. Ця стратегія охоплює 14 ключових галузей, включаючи штучний інтелект, безпілотні технології та зелені технології, що сприяють цілі 9. Секторальна стратегія з автономних систем (AUV), опублікована 24 січня 2025 року, підтримує цифрову економіку в умовах війни та післявоєнного відновлення, вирішуючи проблему дефіциту робочої сили та створюючи нові робочі місця. Інформаційне право забезпечує правову основу для захисту інновацій і регулювання нових ринків, що відповідає цілі 8 (Гідна праця та економічне зростання) [8].

Проект «Science City» реформує інститут наукових парків, сприяючи співпраці між наукою, бізнесом і державою. Це підтримує ціль 17, створюючи умови для залучення міжнародних партнерів і розвитку високотехнологічних галузей. Очікується, що до 2028 року доходи наукових парків зростуть до 1–1,5 млрд грн, що сприятиме економічному зростанню [9].

Інформаційне право відіграє ключову роль у регулюванні цифрового середовища, забезпечуючи безпеку, прозорість та етичне використання технологій. В Україні правова база, що регулює цифрові технології, є важливою для вирішення таких питань, як захист даних, кібербезпека та права інтелектуальної власності, які є невід'ємною частиною сталого розвитку. Завдяки чітким регуляторним нормам інформаційне право забезпечує відповідність цифрової трансформації національним і міжнародним цілям сталого розвитку, сприяючи довірі та стабільності в цифрових екосистемах.

Міністерство цифрової трансформації України є ключовою інституцією у формуванні політики, що підтримує цифровий розвиток. Воно просуває ініціативи, спрямовані на розвиток електронного урядування, цифрової інфраструктури та інновацій, що є важливими для економічної стійкості, особливо в кризових ситуаціях, таких як воєнний стан [10]. Інформаційне право забезпечує регуляторну основу для цих ініціатив, гарантуючи ефективне використання цифрових інструментів для координації дій, моніторингу ситуації та підтримки економічної стабільності. В Україні інформаційне право сприяє гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами, що є важливим кроком для інтеграції в європейський цифровий простір [11]. Наприклад, у забезпеченні безперебійного надання електронних довірчих послуг, які є основою для цифрової ідентифікації та безпеки. У січні 2025 року Верховна Рада підтримала проєкт закону, який удосконалює надання цих послуг, адаптуючи їх до європейських стандартів. Це сприяє цілі 16, забезпечуючи довіру до цифрових систем і захист даних.

Інформаційне право також підтримує розвиток циркулярної економіки, регулюючи управління відходами електричного та електронного обладнання (WEEE) і сприяючи повторному використанню ресурсів. Це сприяє реалізації цілі 12, забезпечуючи екологічно-економічну ефективність [12].

Інформаційна сфера сприяє економічному зростанню через цифровізацію бізнес-процесів і створення нових бізнес-моделей. За даними Світового банку, зростання рівня цифровізації на 10% підвищує продуктивність економіки на 1%. В Україні це має особливе значення в умовах воєнного стану, де цифрова економіка підтримує економічне відновлення та конкурентоспроможність підприємств [13]. Інформаційна сфера забезпечує доступ до цифрових платформ, що сприяє розвитку підприємництва та інновацій, відповідаючи цілі 8 (Гідна праця та економічне зростання). Соціально інформаційна сфера зменшує цифровий розрив, надаючи доступ до освіти та державних послуг, що сприяє інклюзії та реалізації цілі 4 (Якісна освіта). Впровадження цифрових технологій у державному управлінні, таких як електронне урядування, підвищує прозорість і ефективність, що відповідає цілі 16.

Незважаючи на значний прогрес, Україна стикається з низкою перешкод на шляху до повної реалізації потенціалу цифрової трансформації. До них належать обмежена інфраструктура, цифровий розрив і прогалини в регулюванні, які перешкоджають широкому впровадженню цифрових технологій [12]. Інформаційне право може допомогти подолати ці виклики шляхом просування політики, що забезпечує рівний доступ до цифрових інструментів і сприяє створенню інклюзивного цифрового бізнес-середовища. Такі заходи є важливими для максимізації переваг цифровізації, зокрема створення нових робочих місць і підвищення конкурентоспроможності [14].

Можливості, які відкриває цифрова трансформація, включають потенціал для створення інноваційних бізнес-моделей і вдосконалення державних послуг. Завдяки інтеграції передових технологій, таких як штучний інтелект, аналіз великих даних і блокчейн, Україна може створювати нові економічні можливості, одночасно вирішуючи екологічні проблеми через впровадження сталих практик. Інформаційне право підтримує ці зусилля, надаючи рамки для етичного використання технологій і захисту прав зацікавлених сторін.

Цифровий порядок денний України до 2020 року окреслює стратегічні принципи цифрової трансформації, наголошуючи на необхідності скоординованих зусиль для досягнення сталого розвитку [11]. Ці принципи включають стимулювання інновацій, забезпечення цифрової інклюзії та відповідність стандартам Європейського Союзу щодо цифрової інтеграції [15]. Інформаційне право підтримує ці стратегії, встановлюючи рекомендації щодо управління даними та цифрової безпеки, що є критично важливим для збереження суспільної довіри та досягнення довгострокової сталості.

Роль інформаційної сфери та інформаційного права виходить за межі економічних переваг, охоплюючи соціальні та екологічні аспекти. Наприклад, цифрові інструменти можуть зменшувати викиди парникових газів шляхом оптимізації використання ресурсів, тоді як інформаційне право забезпечує відповідальне впровадження цих технологій для мінімізації шкоди довкіллю. Вирівнюючи

цифрову політику з цілями сталого розвитку, Україна може підвищити свою стійкість і глобальну конкурентоспроможність.

Висновки. Дослідження підтверджує, що інформаційна сфера є системоутворюючим елементом досягнення цілей сталого розвитку України, забезпечуючи технологічну основу для економічного зростання, соціальної інклюзії та екологічної безпеки. Цифрові технології оптимізують використання ресурсів та підвищують ефективність різних секторів економіки, а інформаційне право створює правову основу для регулювання цифрового середовища. В умовах воєнного стану цифровізація набуває особливого значення, підтримуючи економічну стабільність і сприяючи післявоєнному відновленню, що підкріплюється Стратегією цифрового розвитку України до 2030 року та євроінтеграцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скопенко Н.С., Єсвева-Северина І.В., Кириченко О.М. Діджиталізація бізнесу як запорука зростання конкурентоспроможності та успішного розвитку компаній у динамічному середовищі господарювання. *Наукові праці НУХТ*. 2023. № 29(1), С. 44-56.
2. Бречко О., Кривокульська Н. Вплив цифрової трансформації на досягнення екологічних цілей сталого розвитку України. *Modeling the development of the economic systems*. С. 201-209. URL: <https://mdes.khmnu.edu.ua/index.php/mdes/article/view/263/239>.
3. Штурмер М., Абу-Тайє Х., Мірах Т. Цифрова стійкість: основні умови для сталих цифрових артефактів та їхніх екосистем. *Наука сталого розвитку*. 2017. № 12. С. 247-262.
4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння забезпеченню сталого функціонування електронних комунікаційних мереж та надання електронних комунікаційних послуг, а також заборони демонтажу електронних комунікаційних мереж в умовах надзвичайного та воєнного стану : Закон України від 17.12.2024 року № 4150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4150-IX#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо імплементації норм законодавства Європейського Союзу з питань електронних комунікацій : Проект Закону від 25.10.2024 року № 12150. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45101> (дата доступу 27.06.2025).
7. Один з етапів приєднання до єврозоумінгу: рада ухвалила законопроект, який наближає законодавство України до стандартів ЄС. *Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України*. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/odin-z-etapiv-priednannya-do-evrorouming> (дата доступу 27.06.2025).
8. Україна затвердила Стратегію цифрового розвитку інновацій. WINWIN: Секторальна стратегія розвитку AUV в Україні. *Прес-офіс Міністерства цифрової трансформації України*. 2025. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/winwin-sektoralna-strategiya-rozvitku-auv-v-ukraini> (дата доступу 27.06.2025).
9. Олійник Д. Цифрова трансформація економіки України у воєнний час. *Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень*. 2025. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentarij-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-u-voennyu-chas-sichen-2025> (дата доступу 27.06.2025).
10. Олійник Д. Цифрова трансформація економіки України в умовах війни. *Офіційний сайт Національний інститут стратегічних досліджень*. 2024. URL: <https://niss.gov.ua/news/komentarij-ekspertiv/tsyfrova-transformatsiya-ekonomiky-ukrayiny-v-umovakh-viyny-zhovten-2024> (дата доступу 27.06.2025).
11. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний - 2020»): Концептуальні засади (версія 1.0). *Hitech office*. 2016. <https://ucco.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата доступу 27.06.2025).
12. Галушак О., Галушак М., Машлій Г. Цифровізація в Україні: Еволюційні перетворення. *Галицький економічний вісник*. 2023. № 2(81), С. 155-163.
13. Пічкурова З. Розвиток цифрової економіки України в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023 № 58. С. 58-73. DOI:10.32782/2524-0072/2023-
14. Гончар Г.П., Шпатакова О.Л. Роль цифровізації у досягненні цілей сталого розвитку. *Ефективна економіка*. 2024. № 4. DOI: 10.32702/2307-2105.2024.4.51
15. Звіт про результати початкової оцінки стану імплементації правових актів ЄС (ACQUIS EU). *Офіційний сайт Кабінету Міністрів України*. 2023. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit_UA.pdf (дата доступу 27.06.2025).

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.15>

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В ПРАВОСУДДІ УКРАЇНИ

Бессонов О.В.,

*аспірант кафедри кримінального права і процесу,
Хмельницький університет управління і права імені Леоніда Юзькова*

Бессонов О.В. Суб'єкти публічного адміністрування впровадження та використання штучного інтелекту в правосудді України.

Стаття присвячена визначенню суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання штучного інтелекту (далі – ШІ) в правосудді України. Наголошено, що актуальність цього питання обумовлена необхідністю чіткого правового визначення ролі таких суб'єктів з метою забезпечення прозорості, ефективності та законності цифровізації сфери правосуддя в Україні. Розкрито доктринальне розуміння поняття «суб'єкти публічного адміністрування», а також вузьке та широке розуміння поняття «публічна адміністрація». Запропоновано розглядати суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання ШІ в правосудді зважаючи на широке розуміння поняття «публічна адміністрація». Основою для виокремлення суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання ШІ в правосудді України стала конституційна норма про здійснення державної влади законодавчої, виконавчої та судовою гілкою влади. Розглянуто нормотворчі, контрольні та бюджетні повноваження Верховної Ради України та її комітетів (Комітет з питань правової політики та Комітет з питань цифрової трансформації) у цій сфері. Зазначено, що органи виконавчої влади відповідальні за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, в тому числі впровадження технологій ШІ. Відповідно розкрито роль Міністерства цифрової трансформації, Міністерства юстиції та Міністерства освіти і науки у впровадженні та використанні ШІ в правосудді України. Наголошено, що вказані суб'єкти наділені повноваженнями загального характеру, тоді як Державна судова адміністрація України відповідальна саме за впровадження інновацій у судову систему України. Зазначено, що організаційно-технічне забезпечення цифровізації покладається на апарат суду, який реалізує ці завдання також у взаємодії з Державною судовою адміністрацією України. До суб'єктів впровадження та використання ШІ в правосудді зважаючи на норми чинного законодавства віднесено також Вищу раду правосуддя та органи суддівського врядування – Раду суддів України та з'їзд суддів України. Зважаючи на широкий підхід до визначення суб'єктів впровадження та використання ШІ в правосудді України акцентовано увагу на доцільності включення до їх переліку міжнародні організації (ЄКЕП, КРЕС). Зазначено, що останні не є прямими суб'єктами публічного адміністрування в межах держави, але можуть бути його зовнішніми учасниками чи партнерами, які впливають на політику, формування стандартів впровадження та використання цифрових технологій, у тому числі ШІ в правосудді.

Ключові слова: публічне адміністрування, цифровізація, штучний інтелект, правосуддя, суд.

Bessonov O.V. Public administration entities involved in the implementation and use of artificial intelligence in the justice system of Ukraine.

The article is dedicated to identifying the subjects of public administration involved in the implementation and use of AI in the justice system of Ukraine. It emphasizes that the relevance of this issue lies in the need for a clear legal definition of the roles of such subjects to ensure transparency, efficiency, and legality in the digitalization of justice in Ukraine. The doctrinal understanding of the term "subjects of public administration" is analyzed, along with both narrow and broad interpretations of the concept of "public administration". It is proposed to consider the subjects of public administration in the context of AI implementation in justice based on the broad interpretation of public administration. The constitutional principle of state power being exercised by legislative, executive, and judicial branches served as the basis for identifying relevant subjects. The legislative, oversight, and budgetary powers of the Verkhovna Rada of Ukraine and its committees (in particular, the Committee on Legal Policy and the Committee on Digital Transformation) are reviewed. It is noted that executive authorities are responsible for shaping and implementing state policy in the field of digitalization, including the introduction of AI technologies. In this regard, the role of the Ministry of Digital Transformation, Ministry of Justice, and Ministry of Education and Science in AI implementation within Ukraine's justice system is outlined. It is emphasized that these bodies have general-purpose powers, while the State Judicial Administration of Ukraine is specifically responsible for introducing innovations into the judicial

system. The organizational and technical support for digitalization lies with the court staff, who carry out this task also in cooperation with the State Judicial Administration. Based on current legislation, the High Council of Justice and judicial self-government bodies – the Council of Judges of Ukraine and the Congress of Judges of Ukraine – are also included among the subjects of AI implementation and use in justice. Given the broad approach to defining such subjects, the article highlights the advisability of including international organizations (such as CEPEJ and CCJE) among them. Although these organizations are not direct subjects of domestic public administration, they may act as external participants or partners influencing policy and the development of standards for the implementation and use of digital technologies, including AI in justice.

Key words: public administration, digitalization, artificial intelligence, justice, court.

Постановка проблеми. Імплементція технологій ШІ у правосуддя України вимагає залучення різних суб'єктів, які виконують свої специфічні функції. Зважаючи на вказане особливого значення набуває питання визначення суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання систем ШІ у правосудді. Очевидно, що чітке правове визначення ролі кожного з цих суб'єктів є основою для прозорості, ефективності, законності цифровізації сфери правосуддя в Україні, що й обумовлює актуальність цього питання.

Мета дослідження: визначити суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання ШІ в правосудді України.

Стан опрацювання проблематики. Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що вказане питання не було комплексно розкрито серед науковців. Хоча впровадження і використання ШІ в правосудді є актуальним, однак коло суб'єктів відповідальних за це не розглядалось. На окремі повноваження в цій сфері, наприклад Державної судової адміністрації України, апарату суду тощо, зверталась увага лише при вивченні правового статусу таких суб'єктів. Вказане свідчить про необхідність узагальнення існуючих здобутків наукової доктрини та аналізу норм національного законодавства для наукового розроблення цього питання.

Виклад основного матеріалу. В.В. Терещук визначає суб'єктів публічного адміністрування як суб'єктів адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та мають статус цих суб'єктів [1]. Наукова доктрина до суб'єктів адміністративного права відносить: фізичних осіб – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичних осіб – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій); колективних суб'єктів, які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення тощо [2, с. 103]. Ю.П. Битяк та Н.П. Матюхіна вважають, що поняття «публічна адміністрація» доцільно розглядати у вузькому та широкому сенсах. У широкому значенні до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять також органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. У вузькому значенні під «публічною адміністрацією» розуміють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування як складники системи органів публічної влади [3, с. 30].

У межах дослідження доцільно розглядати суб'єктів публічного адміністрування впровадження і використання ШІ в правосудді з огляду на широке розуміння поняття «публічна адміністрація». Відповідно до Конституції України державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову [4]. Верховна Рада України як вищий орган законодавчої влади, відповідальна за правове регулювання цифрової трансформації судочинства. Хоча спеціального закону про ШІ в правосудді поки немає, його необхідність активно обговорюється. Парламент також має врегулювати процесуальні аспекти застосування ШІ, права учасників процесу та відповідальність за зловживання. Крім того, Верховна Рада України ратифікує міжнародні договори, що стосуються цифрового правосуддя та етичних стандартів. Після конституційних змін 2019 року парламент зобов'язаний забезпечити реалізацію курсу на вступ до ЄС, що включає гармонізацію національного законодавства із правом ЄС, зокрема щодо ШІ. Відтак Верховна Рада України є ключовим суб'єктом імплементції положень Європейського акту про ШІ, ухваленого 13.06.2024 р.

Верховна Рада України впливає на впровадження ШІ в правосудді не лише через законотворчість, а й завдяки контрольним і бюджетним повноваженням. Так, п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України передбачено, що парламент уповноважений здійснювати парламентський контроль у межах, визначених Конституцією та законом [4]. Верховна Рада України здійснює парламентський контроль через слухання, засідання комітетів, тимчасові комісії тощо. У структурі парламенту діють Комітет з питань правової політики та Комітет з питань цифрової трансформації. До предметів

відання Комітету з питань цифрової трансформації належить: законодавчі засади цифровізації та цифрового суспільства, Національна та державні програми інформатизації, державні інформаційні ресурси, електронні реєстри та бази даних, розвиток цифрових компетентностей тощо, тоді як Комітету з питань правової політики – оцінка відповідності законопроектів Конституції України, стандарти нормотворчої діяльності та планування законодавчої діяльності Верховної Ради України, конституційне законодавство [5]. Обидва комітети беруть участь у впровадженні ШІ, оцінюючи пілотні проекти, координуючи дії держави, розробників і громадськості, а також сприяючи дотриманню принципів права, прозорості й недискримінації.

Важлива функція Верховної Ради України як суб'єкта публічного адміністрування впровадження і використання ШІ в правосудді – бюджетна. Під час реалізації цієї функції парламент затверджує фінансування цифрових ініціатив у сфері правосуддя, а також пілотних проектів пов'язаних з інтеграцією ШІ у сферу правосуддя.

Таким чином, роль Верховної Ради України полягає у законодавчому забезпеченні, контролі за виконанням чинного законодавства, адаптації національного правового середовища до європейських принципів використання ШІ. Натомість формування та реалізація державної політики у сфері цифровізації, в тому числі впровадження технологій ШІ, покладено на органи виконавчої влади.

О.С. Дніпров зазначає, що виконавча влада це єдина гілка влади, яка має дуже велику та розгалужену систему органів, що здійснюють владно-розпорядчу діяльність, яка не притаманна іншим гілкам влади. Система цих органів побудована в ієрархічному порядку, при якому органи нижчих рівнів підпорядковані органам вищих рівнів [6, с. 59].

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України (ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [7]. Уряд України затверджує концептуальні документи та стратегії. Підтвердженням цьому є затверджена Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні у 2020 році та План заходів з реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні на 2021–2024 роки. Крім того Кабінет Міністрів України координує діяльність центральних органів виконавчої влади, серед яких пропонуємо звернути увагу на Мінцифра, Мін'юст, МОН, Державна судова адміністрація України.

Відповідно до Положення про Міністерство цифрової трансформації України від 18.09.2019 р. до завдань Мінцифри віднесено забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій та технологій, робототехніки та роботизації, розвитку ШІ, розвитку напівпровідникових технологій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства. Мінцифри відповідно до покладених завдань розробляє пропозиції щодо: 1) прийняття або внесення змін до нормативно-правових актів з питань впровадження та використання роботів і роботизованих механізмів, розвитку ШІ, напівпровідникових технологій; 2) сприяє розвитку ШІ в Україні; 3) координує в межах своїх повноважень проекти, пов'язані з технологіями ШІ; 4) сприяє впровадженню у державних органах та органах місцевого самоврядування технологій цифрових трансформацій [8].

На відміну від Мінцифри, Мін'юст і МОН не мають чітко визначених повноважень щодо впровадження ШІ. Водночас Мін'юст бере участь у розробці законів та підзаконних актів, що стосуються застосування ШІ у правосудді [9]. Згідно з Планом діяльності Мін'юсту на 2025–2027 роки, міністерство сприяє забезпеченню справедливого правосуддя, підвищенню довіри до судової влади та виконанню міжнародних зобов'язань України щодо зміцнення верховенства права [10]. Отже, Мін'юст відіграє роль у забезпеченні балансу між впровадженням ШІ та дотриманням прав людини і справедливого судочинства.

У свою чергу діяльність МОН має важливе значення для формування кадрової, наукової та інноваційної бази впровадження ШІ в правосудді. МОН відповідає за державну політику в освіті, науці та інноваціях, розробляє відповідні законопроекти та стимулює розвиток високих технологій [11]. Згідно з Планом заходів з реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні на 2021–2024 роки, МОН разом із Мінцифри проводить інформаційні кампанії в школах і сприяє науковій співпраці з міжнародними дослідницькими центрами в галузі ШІ [12].

Якщо повноваження вищевказаних суб'єктів є загальними, то ДСА відповідальна саме за впровадження інновацій у судову систему України, включаючи IT-інфраструктуру. Відповідно до Положення про Державну судову адміністрацію України затвердженого Рішенням Вищої Ради правосуддя від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19 ДСА є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом [13].

С. Белявська розглядає ДСА як невід'ємну частину інституційної складової організаційно-правового механізму впровадження інновацій у судове управління. Науковиця зазначає, що ДСА суб'єкт опосередкованого та безпосереднього впровадження інновацій у судове управління, діяльність

якого спрямована на сприяння ефективному здійсненню правосуддя [14]. Аналіз та узагальнення положення національного законодавства також дозволяє зробити висновок, що ДСА відповідає за: створення й підтримку інформаційної інфраструктури судової системи, координацію цифрових реформ. На сьогодні хоча й не повноцінно, але функціонує ЄСІТС і на її основі можлива інтеграція алгоритмів ШІ для автоматизації обробки даних, аналізу документів та оптимізації роботи; фінансування та технічну підтримку; навчання працівників судів; моніторинг ефективності застосування ШІ. Крім того, вона може ініціювати зміни до законодавства та розробляти інструкції щодо використання ШІ в правосудді.

Серед органів судової системи важливу роль у впровадженні технологій ШІ відіграє Вища рада правосуддя – незалежний конституційний орган, що забезпечує незалежність і професійність судової влади [15]. У 2021 році ВРП погодила проєкт реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту та запропонувала запустити пілотний проєкт автоматизованого розгляду ШІ судових справ про адміністративні правопорушення із формальним складом, наприклад за ст.ст. 142, 122, 152¹ КУпАП, без участі судді. ВРП також активно підтримує інформатизацію та оптимізацію роботи судів. Для цього ще у 2018 році було створено Постійну комісію з питань ЄСІТС, яка аналізує прогалини в її функціонуванні, а у 2021 році – Координаційний комітет з реалізації цифрових проєктів у правосудді, до якого увійшли представники ВРП, Мінцифри, ДСА, Верховного Суду, Мін'юсту та інших інституцій [16].

У межах дослідження варто також відзначити роль апарату суду на який покладається організаційно-технічне забезпечення цифровізації: впровадження електронного суду, забезпечення роботи ІТ-систем, баз даних, електронних комунікацій, відповідальність за інформаційну безпеку та технічний захист у співпраці з ДСА [17].

Серед суб'єктів публічного адміністрування впровадження і використання технологій ШІ у правосудді необхідно звернути увагу на органи суддівського врядування – з'їзд суддів України, Рада суддів України, яка у період між з'їздами суддів України є вищим органом суддівського врядування. Рада судів України відповідає за забезпечення незалежності судів, організаційне забезпечення їхньої діяльності та має стежити за впливом ШІ на судову незалежність. Крім того, вона надає роз'яснення щодо Кодексу суддівської етики та пропонує зміни до нього [18], що є важливим з огляду на етичні виклики, пов'язані з використанням ШІ.

Національна школа суддів України виконує посередницьку роль між розробниками цифрових технологій і судовою системою, забезпечуючи підготовку кадрів. Відповідно до закону, вона має спеціальний статус та здійснює професійну підготовку кадрів для системи правосуддя і науково-дослідну діяльність [19]. З огляду на свої повноваження, вона обов'язково має залучатись до розроблення та впровадження навчальних програм, що охоплюють правові, етичні, практичні аспекти використання ШІ в правосудді, формування стандартів цифрової грамотності у сфері правосуддя тощо.

До суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання ШІ в правосудді доцільно відносити й міжнародні організації. Хоча вони не є прямими суб'єктами державного управління, але як зовнішні партнери впливають на формування політики, стандартів і практик цифровізації правосуддя. Це актуально для України як держави-кандидата на вступ до ЄС.

Серед таких організацій важливу роль відіграють ЄКЕП та КРЕС. ЄКЕП виконує консультативні, координаційні та нормотворчі функції, однак її головне завдання – професійна та постійна оцінка судових систем країн-членів Ради Європи. Вона оцінює не окремих суддів, а ефективність роботи судів загалом за рекомендованими нею стандартами [20, с. 7]. У зв'язку з упровадженням ШІ у правосуддя, критерії ефективності також змінюватимуться, і його використання суддями враховуватиметься при оцінці роботи судової системи. КРЕС, створений у 2000 році Комітетом міністрів Ради Європи, є консультативним органом із питань незалежності, неупередженості та компетентності суддів. Він сприяє збереженню європейських стандартів у сфері правосуддя, розробляє висновки, організовує обмін досвідом і підтримує співпрацю між країнами [21]. Зокрема висновки КРЕС: № 14 «Судочинство та інформаційні технології» (2011), № 26 «Рухаючись вперед: використання асистивних технологій у судочинстві» (2023) є підтвердженням того, що вона зважаючи на можливий вплив ШІ на незалежність та неупередженість суддів, реагує на потенційні виклики використання таких технологій в правосудді у межах своєї компетенції.

Висновки. Таким чином, зважаючи на закріплення Конституцією України поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади, а також положення інших нормативних актів запропоновано суб'єктами впровадження та використання ШІ у правосудді України вважати: 1) Верховну Раду України загалом та її комітети – Комітет з питань правової політики та Комітет з питань цифрової трансформації; 2) Кабінет Міністрів України загалом та окремі органи виконавчої влади – Мінцифра, Мін'юст, МОН, Державна судова адміністрація України; 3) Вищу раду правосуд-

дя України; 4) Національну школу суддів України; 5) апарат суду; 6) органи суддівського врядування – з'їзд суддів, Рада суддів України. Беручи за основу широке розуміння поняття «публічна адміністрація» також наголошено на доцільності віднесення міжнародних організацій (зокрема, ЄКЕП, КРЕС) до суб'єктів публічного адміністрування впровадження та використання ШІ в правосудді України, оскільки вони виступають зовнішніми партнерами, які впливають на формування політики, стандартів та практик цифровізації правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1 Ч. 2. С 89–94.
2. Курс адміністративного права України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 820 с.
3. Основи публічного адміністрування: посіб. для підготовки до іспиту / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2016. 128 с.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 р. № 19-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 35. Ст. 147.
6. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук; 12.00.07. Львів: Національний університет «Львівська політехніка», 2019. 498 с.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
8. Питання Міністерства цифрової трансформації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n12>.
9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>.
10. План діяльності Міністерства юстиції України на 2025–2027 рр. URL: https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy.
11. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#Text>.
12. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні на 2021–2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.05.2021 р. № 438-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2021-%D1%80#Text>.
13. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію: рішення Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#Text>.
14. Белявська С.Ю. Державна судова адміністрація України як суб'єкт впровадження інновацій у судове управління в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 1. С. 110–116.
15. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7–8. Ст. 50.
16. План діяльності Вищої ради правосуддя на 2022–2024 рр. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/plan_diyalnosti_vyshchoyi_rady_pravosuddya_na_2022-2024_roky_19.08.21.pdf.
17. Про затвердження Типового положення про апарат суду: Наказ Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 р. № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>.
18. Положення про Раду суддів України: Рішення X позачергового з'їзду суддів України від 16.09.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-10#Text>.
19. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 345.
20. Казакевич П. Оцінювання європейських судових систем як необхідний елемент ефективності роботи суду. *Слово Національної школи суддів України*. 2016. № 2(15). С. 6–21.
21. About the Consultative Council of European Judges. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/ccje/about-the-ccje>.

УДК 342.9+355.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.16>

НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ ТА ВОЛОНТЕРСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Бондар В.П.,*ад'юнкта науково-організаційного відділу**Військового інституту,**Київський національний університет**імені Тараса Шевченка*

ORCID: 0000-0002-9415-5024

Бондар В.П. Напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями в умовах правового режиму воєнного стану.

У статті визначено важливість цивільно-військової взаємодії під час правового режиму воєнного стану. Виокремлено та охарактеризовано наступні напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями: взаємодія у сфері евакуації цивільного населення, у сфері репатріації тіл загиблих осіб (військових і цивільних), у сфері забезпечення гуманітарних потреб населення, у сфері захисту культурних цінностей, у сфері підвищення авторитету Збройних Сил України та інших військових формувань.

Акцентовано увагу на тому, що взаємодія між Збройними Силами України і волонтерськими організаціями уявляє собою активний процес діяльності, що має одночасно комунікативні та правові ознаки. Як процес комунікації, така взаємодія відповідає загальним правилам комунікативних процесів (зрозумілість повідомлень, точність формулювань, наявність зворотного зв'язку між суб'єктами комунікації, додержання етичних вимог під час спілкування тощо), і її якість значним чином залежить від цілей та засобів, які застосовують сторони комунікації. Правовий характер взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями обумовлений реалізацією в таких відносинах дискреційних повноважень командирів/начальників військових частин, які можуть будувати взаємодію відповідно до поставлених перед їх підрозділами цілей. Крім того, під час взаємодії може спостерігатися виникнення, зміна та припинення певних правових відносин, а також настання певних юридичних фактів (зміна місця розташування культурної цінності, повернення на батьківщину тіла загиблого Захисника чи Захисниці України тощо).

Констатовано, що у сучасних умовах тривалого виснажливого повномасштабного збройного конфлікту не всі напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями реалізуються з однаковим ступенем інтенсивності. Взаємодія у сфері захисту культурних цінностей, як відносно новий вид взаємодії, нині поступається масштабом своєї реалізації таким напрямом, як репатріація тіл загиблих та забезпечення гуманітарної допомоги особам, що знаходяться у районах ведення бойових дій.

Сформульовано поняття напрямів взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями в умовах правового режиму воєнного стану, під яким запропоновано розуміти сфери суспільних відносин, в яких реалізуються скоординовані спільні дії, спрямовані на захист життя і здоров'я громадян, забезпечення їх вітальних потреб, поваги до тіл загиблих військових та цивільних осіб, захист культурних цінностей та зміцнення довіри до Збройних Сил України та інших військових формувань.

Ключові слова: цивільно-військова взаємодія, цивільно-військове співробітництво, напрями взаємодії, волонтерські організації, правове забезпечення, юридичні факти, дискреційні повноваження.

Bondar V.P. Directions of interaction between the Armed Forces of Ukraine and volunteer organizations under the legal regime of martial law.

The article defines the importance of civil-military interaction during the legal regime of martial law. The following directions of interaction between the Armed Forces of Ukraine and volunteer organizations are identified and characterized: interaction in the sphere of civilian population evacuation, in the sphere of repatriation of bodies of deceased persons (military and civilian), in the sphere of providing humanitarian needs of the population, in the sphere of protection of cultural values, in the sphere of increasing the authority of the Armed Forces of Ukraine and other military formations.

Attention is focused on the fact that interaction between the Armed Forces of Ukraine and volunteer organizations is an active process of activity that simultaneously has communicative and legal features. As a communication process, such interaction corresponds to the general rules of communicative processes (clarity of messages, precision of formulations, presence of feedback between communication subjects, adherence to ethical requirements during communication, etc.), and its quality largely depends on the goals and means used by the communication parties. The legal nature of interaction between the Armed Forces of Ukraine and volunteer organizations is determined by the implementation in such relations of discretionary powers of commanders/chiefs of military units, who can build interaction in accordance with the goals set for their units. In addition, during interaction, the emergence, change, and termination of certain legal relations, as well as the occurrence of certain legal facts (change in the location of a cultural value, return of the body of a deceased Defender of Ukraine to their homeland, etc.) may be observed.

It is stated that in the current conditions of a prolonged and exhausting full-scale armed conflict, not all directions of interaction between the Armed Forces of Ukraine and volunteer organizations are implemented with the same degree of intensity. Interaction in the sphere of cultural heritage protection, as a relatively new type of interaction, is currently inferior in its scale to such directions as the repatriation of bodies of the deceased and the provision of humanitarian aid to persons in combat zones.

The concept of directions of interaction between the Armed Forces of Ukraine and volunteer organizations under the legal regime of martial law has been formulated, which is proposed to be understood as spheres of public relations in which coordinated joint actions are implemented, aimed at protecting the life and health of citizens, ensuring their vital needs, respect for the bodies of deceased military and civilian persons, protecting cultural values, and strengthening trust in the Armed Forces of Ukraine and other military formations.

Key words: civil-military interaction, civil-military cooperation, directions of interaction, volunteer organizations, legal support, legal facts, discretionary powers.

Постановка проблеми. Введення в Україні правового режиму воєнного стану внаслідок повномасштабної збройної агресії російської федерації суттєво вплинуло на особливості цивільно-військової взаємодії, надавши їй значно більш масштабного характеру та залучивши до неї розширений перелік суб'єктів. Цивільно-військова співпраця, як унікальний вид взаємодії, має свої виразні відмінності, які вирізняють її від інших форм взаємодії, що сформувалися в інших сферах суспільних відносин. Ця специфіка зумовлена тим, що одним із ключових суб'єктів такої взаємодії є наділений особливими рисами та властивостями інститут держави (її збройні сили або інші військові формування). До їхньої компетенції безпосередньо належить відсіч збройній агресії противника та захист територіальної цілісності нашої держави. Природа їхньої діяльності, що передбачає оперативність, ієрархічність та необхідність збереження військової таємниці, накладає особливі вимоги на формати взаємодії з цивільними структурами.

Після початку у 2022 році повномасштабної російської збройної агресії напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями зазнали суттєвих змін, однак ці зміни ще не знайшли адекватного відображення на теоретико-методологічному та нормативно-правовому рівнях. Вказане обумовлює актуальність визначення ключових напрямів взаємодії між військовими формуваннями та інститутами громадянського суспільства, які відображали б сучасні тенденції четвертого року повномасштабного збройного конфлікту.

Мета статті – визначити напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями в умовах правового режиму воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Глибокий аналіз проблематики цивільно-військового співробітництва, взаємодії та співпраці привертав увагу науковців, які успішно заклали ґрунтовні теоретичні засади для розуміння цих критично важливих процесів. Зокрема, І. Коропатнік здійснив детальний розбір адміністративно-правових принципів, що регулюють взаємодію Збройних Сил України з інститутами громадянського суспільства. У своєму дослідженні він докладно структурував та всебічно охарактеризував неурядові організації, які виступають ключовими суб'єктами взаємодії у цій визначеній сфері [1]. Доповнюючи цей внесок, І. Шопіна ретельно вивчила питання розвитку досліджень, присвячених проблемам цивільно-військового співробітництва, розглядаючи його як особливий вид взаємодії між державою та громадянським суспільством [2]. У свою чергу, О. Бериславська провела ґрунтовний аналіз методологічних підходів до побудови ефективної системи цивільно-військового співробітництва, акцентуючи увагу на специфіці взаємозв'язку її компонентів [3]. Не менш важливим є дослідження В. Шулґіна, який сфокусувався на правовому забезпеченні цивільно-військового співробітництва. Він дійшов висновку, що зазначена діяльність

на рівні законів України досі залишається недостатньо врегульованою, що об'єктивно обумовлює нагальну потребу в удосконаленні та гармонізації нормативно-правової основи співробітництва на рівні законодавчих актів, підзаконних нормативно-правових документів та доктринально-концептуальних актів військового управління України [4].

Незважаючи на ці значущі наукові здобутки, необхідно констатувати, що проблеми цивільно-військової взаємодії в умовах правового режиму воєнного стану досліджені ще недостатньо, що об'єктивно обумовлює спрямованість подальшого наукового пошуку. Ця лакуна є особливо помітною в контексті динамічного розширення практичних напрямів співпраці, зокрема, із залученням волонтерських організацій, чия діяльність охоплює широкий спектр критично важливих завдань від гуманітарної допомоги до сприяння у підвищенні авторитету Збройних Сил України. Недостатнє вивчення цих аспектів посилюється з огляду на необхідність адаптації міжнародного досвіду до унікальних умов України та розробки практичних рекомендацій для всіх суб'єктів цивільно-військової співпраці. Це включає в себе не лише юридичні аспекти, а й соціально-психологічні, комунікаційні та організаційні виміри, що потребують комплексного міждисциплінарного підходу.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення дієвої та рішучої відсічі триваючій російській збройній агресії безпосередньо залежить від інтенсивної та скоординованої співпраці між військовими формуваннями та громадянським суспільством. Цивільно-військова взаємодія є головною функцією цивільно-військового співробітництва та полягає у спільній, цілеспрямованій, організованій та безперервній діяльності командувачів (командирів), начальників, їх заступників, органів військового управління, штабів, структур цивільно-військового співробітництва, спрямованій на встановлення та підтримання зв'язків з об'єктами цивільного середовища на рівні, який забезпечує успішне виконання військами (силами) визначених завдань [5]. Важливо відзначити, що дане визначення, закріплене у Доктрині «Цивільно-військове співробітництво», номінально опускає такий важливий елемент, як результативність означеного виду взаємодії. Це, безумовно, актуалізує необхідність проведення нових досліджень, орієнтованих на удосконалення методологічного та нормативно-правового підґрунтя цього виду діяльності. Наразі ми зосередимося на тому, що цивільно-військова взаємодія спрямована не лише на налагодження та підтримку комунікації, а й на спільне вирішення завдань, метою яких є підвищення ефективності протидії широкомасштабній збройній агресії російської федерації. Така взаємодія включає широкий спектр заходів – від надання гуманітарної допомоги до координації інформаційних кампаній та забезпечення логістичної підтримки, що вимагає гнучкості та взаємної адаптації.

Як справедливо відзначає І. Коропатнік, в Україні нормативне регулювання діяльності волонтерських організацій, які надають волонтерську допомогу Збройним Силам України базується на положеннях Конституції України, спеціальних законодавчих актах, а також міжнародних угодах, ратифікованих Верховною Радою України. Основними законодавчими документами, що визначають правове поле для волонтерства в країні, є закони України «Про волонтерську діяльність», «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про правовий режим воєнного стану» а також Податковий кодекс України, оновлений Законом від 15.08.2022 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку волонтерської діяльності та діяльності неприбуткових установ та організацій у воєнний час», який спрямований на підтримку волонтерів через надання додаткових гарантій та можливостей у кризові періоди [6].

В умовах правового режиму воєнного стану особливо виокремлюються ключові напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями, які відіграють критичну роль у забезпеченні життєдіяльності та підтримці стійкості суспільства. Ці напрями є багатоаспектними та охоплюють як безпосередню підтримку військових, так і допомогу цивільному населенню:

До таких напрямів слід віднести *взаємодію у сфері евакуації цивільного населення*. Поняття евакуації закріплено у Кодексі цивільного захисту України, де воно трактується як організоване виведення чи вивезення із зони надзвичайної ситуації або зони можливого ураження населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення [7]. Її мета полягає у забезпеченні безпечно-го та організованого виведення цивільних осіб, особливо найбільш вразливих груп, із зон бойових дій та тимчасово окупованих територій, мінімізуючи ризики для їхнього життя та здоров'я. Цей напрям включає логістичну підтримку, координацію маршрутів та надання тимчасового притулку.

Взаємодія у сфері репатріації тіл загиблих осіб (військових і цивільних) має своєю метою сприяння гуманному та своєчасному поверненню тіл загиблих військовослужбовців та цивільних осіб, які втратили життя внаслідок збройної агресії, для їх гідного поховання та ідентифікації. Репатріація тіл (останків) – це повернення під владу України тіл (останків) загиблих (померлих) оборонців України та загиблих (померлих) мирних (цивільних) осіб [8]. Ця діяльність вимагає делікатності, дотримання міжнародних норм та тісної координації зусиль. На жаль, цей напрям взаємодії у су-

часних умовах визнають одним із пріоритетних, що обумовлено втратами серед військових та цивільних.

Взаємодія у сфері забезпечення гуманітарних потреб населення спрямована на задоволення першочергових життєво важливих потреб населення, постраждалого від збройного конфлікту, шляхом оперативної постачання продовольства, медикаментів, засобів гігієни, одягу, психологічної допомоги та інших необхідних ресурсів. За результатами аналізу діяльності міжнародних організацій, благодійних фондів, державних установ та громадських організацій, визначають такі ключові напрямки гуманітарної допомоги населення України в умовах воєнного часу: покриття базових потреб вразливих груп населення; допомога вразливим домогосподарствам, створення нових джерел доходу та підтримка людей у досягненні прожиткового мінімуму; підтримка локальних гуманітарних ініціатив у громадах; забезпечення доступу до необхідної медичної допомоги, соціальних та інших необхідних послуг; надання послуг соціально-психологічної підтримки та захисту дітям, молоді та дорослим на рівні громади; ремонти помешкань, що зазнали пошкоджень через воєнні дії тощо. Дослідники відзначають, що для успішного впровадження гуманітарних програм, максимального їх впливу на якість життя населення в умовах воєнного часу, ключовим є співпраця та координація дій між державними структурами, громадськими організаціями, міжнародними гуманітарними організаціями [9, с. 231]. Отже, це робить необхідним оптимізацію цивільно-військової взаємодії у сфері забезпечення гуманітарних потреб населення.

У 2020 році Україна приєдналася до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року. Відповідно до його статті 7, кожна Сторона конфлікту робить усе практично можливе, щоб пересвідчитися в тому, що об'єкти нападу не є культурними цінностями, які перебувають під захистом, та вживає всіх практично можливих застережних заходів під час вибору засобів і методів нападу для уникнення або зведення до мінімуму завдання випадкової шкоди культурним цінностям, що перебувають під захистом, утримується від прийняття рішень про скоєння будь-якого нападу, який, як можна очікувати, завдасть випадкової шкоди культурним цінностям, які перебувають під захистом, який був би надзвичайним порівняно з конкретною та прямою військовою перевагою, яку передбачається отримати, а також скасовує чи призупиняє напад, якщо стає очевидним, що об'єкт є культурною цінністю, і що цей напад, як можна очікувати, випадково завдасть шкоди культурним цінностям, що перебувають під захистом [10]. *Взаємодія у сфері захисту культурних цінностей* має своєю метою збереження та захист національної культурної спадщини, історичних пам'яток, музейних колекцій та мистецьких об'єктів від руйнувань, пошкоджень та розграбування в умовах збройного конфлікту. Цей напрям передбачає координацію дій з евакуації цінностей, їх укріплення та документування пошкоджень.

Взаємодія у сфері підвищення авторитету Збройних Сил України та інших військових формувань має своєю метою формування та зміцнення позитивного іміджу та довіри суспільства до Збройних Сил України та інших суб'єктів Сил оборони. Це досягається через відкриту взаємодію з громадськістю, ефективне надання допомоги населенню, дотримання високих етичних стандартів військовослужбовцями та роз'яснювальну роботу. Найбільш проблемною ділянкою вказаного напрямку взаємодії залишається нині діяльність територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, а також функціонування військово-лікарських комісій. Підвищення їх авторитету у суспільстві вимагає системної комплексної роботи за активної участі інститутів громадянського суспільства, у тому числі волонтерських організацій, які користуються довірою населення.

Висновки. Взаємодія між Збройними Силами України і волонтерськими організаціями уявляє собою активний процес діяльності, що має одночасно комунікативні та правові ознаки. Як процес комунікації, така взаємодія відповідає загальним правилам комунікативних процесів (зрозумілість повідомлень, точність формулювань, наявність зворотного зв'язку між суб'єктами комунікації, дотримання етичних вимог під час спілкування тощо), і її якість значним чином залежить від цілей та засобів, які застосовують сторони комунікації. Але, разом з тим, правовий характер взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями обумовлений реалізацією в таких відносинах дискреційних повноважень командирів/начальників військових частин, які можуть будувати взаємодію відповідно до поставлених перед їх підрозділами цілей. Крім того, під час взаємодії може спостерігатися виникнення, зміна та припинення певних правових відносин, а також настання певних юридичних фактів. Такими фактами, зокрема, можуть бути зміна місця розташування культурної цінності, повернення на батьківщину тіла загиблого Захисника чи Захисниці України внаслідок обміну (пошукових дій) тощо.

Варто зазначити, що у сучасних умовах тривалого виснажливого повномасштабного збройного конфлікту не всі напрями взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями реалізуються з однаковим ступенем інтенсивності. Так, взаємодія у сфері захисту культурних цінностей, як відносно новий вид взаємодії, нині поступається масштабом своєї реалізації таким

напрямам, як репатріація тіл загиблих та забезпечення гуманітарної допомоги особам, що знаходяться у районах ведення бойових дій. Дещо видозмінюються також взаємодія у сфері евакуації цивільного населення, що пов'язано з професіоналізацією вказаного виду діяльності, залученням до неї таких суб'єктів, як підрозділ Національної поліції України «Білі ангели», та ін. Зміни, що спостерігаються у змісті та інтенсивності взаємодії Збройних Сил України та волонтерських організацій, потребують свого відображення у Доктрині цивільно-військового співробітництва, затвердженої Головнокомандувачем Збройних Сил України 1 липня 2020 року, необхідність оновлення якої давно назріла. Крім напрямів взаємодії, під час внесення змін до вказаного правового документу варто врахувати збільшення кола суб'єктів цивільно-військового співробітництва, компетенція яких потребує свого розмежування.

Отже, напрямами взаємодії між Збройними Силами України та волонтерськими організаціями в умовах правового режиму воєнного стану слід вважати сфери суспільних відносин, в яких реалізуються скоординовані спільні дії, спрямовані на захист життя і здоров'я громадян, забезпечення їх вітальних потреб, поваги до тіл загиблих військових та цивільних осіб, захист культурних цінностей та зміцнення довіри до Збройних Сил України та інших військових формувань. Такі напрями включають взаємодію: у сфері евакуації цивільного населення, у сфері репатріації тіл загиблих осіб (військових і цивільних), у сфері забезпечення гуманітарних потреб населення, у сфері захисту культурних цінностей, у сфері підвищення авторитету Збройних Сил України та інших військових формувань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коропатнік І.М. Теоретико-методологічні основи класифікації соціальних інститутів громадянського суспільства. *Innovative solutions in modern science*. 2016. № 2 (2). Р. 58–72.
2. Шопіна І.М. Розвиток досліджень проблем цивільно-військового співробітництва як виду взаємодії держави і громадянського суспільства. *Наука і правоохорона*. 2014. № 4. С. 308–312.
3. Бериславська О.М. Система цивільно-військового співробітництва: взаємозв'язок елементів. *Військова освіта і наука: сьогоднішня та майбутня: тези доповідей XVII Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 26 листопада 2023 року). С. 15–16.
4. Шульгін В.В. Правова основа функціонування цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 11. С. 67–72.
5. Доктрина «Цивільно-військове співробітництво: затверджена Головнокомандувачем Збройних Сил України 1 липня 2020 року. URL: <https://sprotyvg7.com.ua> (дата звернення 06.07.2025).
6. Коропатнік І.М. Вдосконалення правового регулювання діяльності волонтерських організацій, що надають волонтерську допомогу Збройним Силам України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2024. Вип. 41. С. 523–530.
7. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення 06.07.2025).
8. Деякі питання забезпечення вилучення, передачі та репатріації тіл (останків) осіб, загиблих (померлих) у зв'язку із збройною агресією проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2022 р. № 698. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 06.07.2025).
9. Спіріна Т., Лехолетова М., Лях Т. Гуманітарні програми допомоги вразливим групам населення в умовах воєнного часу в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: «Педагогіка. Соціальна робота»*. 2025. № 1(56). С. 228–233.
10. Другий Протокол до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-99#Text (дата звернення 06.07.2025).

УДК 342.351.745.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.17>

РОЛЬ КОМУНІКАЦІЇ У ВІДНОСИНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Бондаренко В. А.,*кандидат юридичних наук, доцент,**професор кафедри мовної підготовки,**Львівський державний університет внутрішніх справ*

ORCID: 0000-0003-2326-4394

Бондаренко В.А. Роль комунікації у відносинах Національної поліції та громадянського суспільства.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто роль комунікації у відносинах Національної поліції та громадянського суспільства. Об'єкт дослідження – комунікація поліції з інститутами громадянського суспільства. Предмет дослідження – технології комунікації, які застосовуються органами поліції у взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Аналіз досліджуваної проблематики проводився із застосуванням універсальних методів (аналіз, синтез, індукція, дедукція), соціологічних методів (структурно-функціональні методи, інтеграційні тощо), що використовуються у суміжних науках: соціологія громадської думки, соціальна психологія, політична соціологія. Зазначено, що реформування органів Національної поліції, відповідно до Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, робить актуальним і нагально необхідним пошук інноваційних методів і технологій підтримки повноцінного функціонування інститутів взаємодії громадянського суспільства та правової держави. Саме це вимагає прямого діалогу між Національною поліцією, її керівництвом і суспільством. Одним із основних завдань, які покликані розв'язати служби комунікації з громадськістю, є принципова зміна характеру взаємовідносин органів поліції з громадянами, соціальними групами та інститутами громадянського суспільства на основі створення умов для вільного та ефективного розвитку взаємодії органів. Посилення цивільного контролю діяльності органів поліції у період наростання демократичних перетворень на шляху до асоціації з Європейським Союзом та активності політичної самосвідомості населення, викликані збройною агресією росії, є необхідною передумовою, умовою та закономірністю підвищення ефективності комунікацій з громадянським суспільством, головним напрямом формування та підтримки їх позитивного іміджу. Покращення іміджу органів Національної поліції є одним із пріоритетних напрямів сучасного суспільного розвитку. Необхідно розробити соціальні технології, спрямовані на підвищення іміджу органів Національної поліції, що, своєю чергою, сприятиме підвищенню ефективності їхньої діяльності.

Ключові слова: інформаційні технології, імідж, реформування, правопорядок, публічна безпека, цифрова платформа.

Bondarenko V.A. The role of communication in relations between the National Police and civil society.

The article deals with the role of communication in the relations between the National Police and civil society, based on current legislation. The object of the research is communication between the police and civil society institutions. The subject of the study is communication technologies used by police authorities in their interaction with civil society institutions. The analysis of the research problem was carried out applying universal methods (analysis, synthesis, induction, and deduction), and sociological methods (structural-functional methods, integration, etc.) used in related sciences: sociology of public opinion, social psychology, and political sociology. It is noted that the reformation of the National Police, following the Comprehensive Strategic Plan for Reforming Law Enforcement Agencies as part of the Security and Defense Sector of Ukraine for 2023-2027, makes it relevant and necessary to search for innovative methods and technologies to support the full functioning of institutions of civil society and the rule of law. This requires direct dialogue between the National Police, its leadership, and society. One of the main tasks that public communication services are called upon to solve is a fundamental change in the relationship between the police and citizens, social groups, and civil society institutions, based on creating conditions for the free and effective development of interaction between agencies. Strengthening civilian control over the activities of police agencies during a period of growing democratic reforms on the path to association with the European Union and increased political awareness among the population caused by Russia's armed aggression is a necessary prerequisite,

condition, and consequence of improving the effectiveness of communications with civil society, which is the main direction for forming and maintaining their positive image. Improving the image of the National Police is one of the priorities of modern social development. It is necessary to develop social technologies aimed at improving the image of the National Police, which in turn will contribute to the efficiency of their activities.

Key words: information technology, image, reformation, law and order, public safety, digital platform.

Постановка проблеми. Останнім часом у теоретико-правових працях спостерігається підвищений інтерес до дослідження проблем, пов'язаних з визначенням основ ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства. Багато в чому це зумовлено тим, що від того, наскільки ефективно вибудована взаємодія між державною владою, яку в певному аспекті представляють органи Національної поліції, та соціальними інститутами, залежить стійкість і стабільність розвитку політично організованого суспільства. Для підтримки належного рівня правопорядку в сучасному політично організованому суспільстві як суспільстві інформаційного типу необхідний постійний комунікативний контакт, що полягає в передачі та обміні інформацією, яка має переважно ціннісне правове значення, насамперед між такими основними структурними елементами держави, як Національна поліція та громадянське суспільство, що досягається за допомогою узгодження протиріч публічних і приватних інтересів.

Метою дослідження є вивчення ролі комунікації у відносинах Національної поліції та громадянського суспільства.

Стан опрацювання проблематики. Питання відносин поліції та громадянського суспільства розглядали у своїх працях: О.М. Бандурка, Т.Ю. Дашо, С.С. Єсімов, А.П. Закалюк, М.В. Ковалів, М.В. Костецький, О.П. Ключніченко, Л.В. Напливайко, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, О.С. Проневич, О.О. Сердюк, В.В. Сокурено, О.Н. Ярмиш та ін. В умовах воєнного стану відносини Національної поліції та громадянського суспільства набувають особливої актуальності для забезпечення правопорядку та громадської безпеки.

Виклад основного матеріалу. Інформаційний характер політично організованого суспільства є логічним наслідком таких сучасних напрямів розвитку, як європейська інтеграція, інформатизація та цифровізація, воєнний стан, що актуалізує необхідність всебічного дослідження особливостей інформаційно-обмінних процесів, що відбуваються між структурною частиною органів виконавчої влади держави – Національною поліцією та громадянським суспільством. Зокрема, дослідники акцентують увагу на завданні розроблення оптимальних моделей і способів дискурсивної взаємодії між поліцією та інститутами громадянського суспільства. Водночас у науковому дискурсі часто залишається поза увагою ключовий аспект – що саме здатне забезпечити діалогову природу взаємодії між державною владою та громадянським суспільством, а також який засіб є найбільш ефективним і універсальним для досягнення цієї мети.

Оскільки основна проблема у взаємовідносинах поліції як державної інституції та громадянського суспільства полягає в складності узгодження публічних і приватних інтересів, цілком логічним видається припущення, що саме комунікативні практики можуть виступати засобом, здатним забезпечити відтворення механізмів, спрямованих на розв'язання цієї проблеми. Це відображено в Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки [1].

Історичний розвиток суспільних відносин, особливо в контексті виникнення та необхідності усунення соціальних протиріч і конфліктів, наочно засвідчив ефективність комунікації з громадськістю як одного з ключових інструментів їхнього врегулювання. У сучасних умовах громадянське суспільство відіграє ключову роль у забезпеченні цілісності та стійкості політично організованого соціуму. У зв'язку з цим, з огляду на зростання значущості інформаційно-комунікаційних процесів, постає об'єктивна потреба у ґрунтовному дослідженні проблематики комунікації між Національною поліцією та громадянським суспільством з метою визначення комунікативно-забезпечувальної функції в зазначених відносинах. Це завдання визначено серед пріоритетів плану заходів з реалізації у 2025-2026 роках Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки [2].

Протягом усього свого існування органи поліції прагнули розширити соціальну базу, налагоджуючи інформаційну взаємодію з населенням, встановлюючи різноманітні форми співпраці та виконуючи завдання щодо подолання злочинності й забезпечення громадського порядку.

Процес демократизації суспільного життя в Україні не лише сприяв створенню сприятливих умов для відновлення взаємодії органів поліції з інститутами громадянського суспільства та різними категоріями населення, що була суттєво порушена в період початку ринкових реформ, а й до-

датково актуалізував потребу в такій взаємодії. У процесі формування нового механізму співпраці з громадянами керівництво органів поліції, поряд із використанням апробованих засобів, звернулося до технологій public relations (зв'язків з громадськістю), які набули поширення в суспільстві.

Порівняльний аналіз підходів до розуміння зв'язків з громадськістю, представлених у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, дозволяє зробити висновок про доцільність їх розгляду як управлінської функції у сфері соціальних комунікацій [3, с. 151–154]. За допомогою технологій зв'язків з громадськістю, зокрема через діалогові засоби комунікації, організація формує власну громадськість і встановлює з нею тісні двосторонні відносини. Такі відносини можливі лише на основі повної та достовірної поінформованості громадськості, високого рівня довіри до правоохоронної системи, зокрема до Національної поліції, а також взаєморозуміння і співпраці.

В останні роки в органах поліції сформувалася система роботи зі зв'язків з громадськістю, яка має чітко визначену нормативно-правову, змістовну та технологічну основу. Сфери та способи взаємодії поліції з інститутами громадянського суспільства отримали законодавче закріплення в Україні, зокрема в Законах «Про Національну поліцію» та «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [4, с. 84].

Стратегічною метою зв'язків з громадськістю як функції управління органів поліції слід вважати досягнення та підтримку на основі двосторонньої комунікації соціально необхідного і суспільно схвалюваного стану системи взаємодії між органами поліції та громадськістю, що забезпечує високу ефективність правоохоронної діяльності, яка проявляється у соціально прийнятному рівні криміногенної обстановки. Ця стратегічна мета забезпечується досягненням проміжних цілей, до яких належать формування позитивної та компетентної громадської думки щодо органів поліції і відповідного іміджу, репутації, підвищення рівня розуміння населенням правоохоронної політики держави, виховання почуття нетерпимості до правопорушень, гармонізація відносин з громадськістю [5, с. 42–43]. Стосовно поліції, зв'язки з громадськістю означають управління органами поліції тією частиною соціальних комунікацій на території обслуговування, від ефективності якої залежить діяльність цих органів та, відповідно, стан правопорядку.

Зв'язки з громадськістю – це засіб встановлення двосторонніх інформаційно-комунікаційних відносин між органами поліції та громадськістю, спрямованих на докладне та об'єктивне інформування, на досягнення і підтримку на цій основі взаєморозуміння, довіри та співпраці у зміцненні соціально-правової стабільності та правопорядку.

У сучасних умовах зв'язки з громадськістю можна розглядати як інструмент формування у структурі МВС України правоохоронного інституту європейського типу, що обґрунтовано Законом «Про Національну поліцію» [6].

Зв'язки з громадськістю, як самостійна функція управління, інтегровані в систему управління органів Національної поліції. Ця функція спрямована на інтеграцію органів поліції у соціальне середовище через тісну та активну інформаційну взаємодію на основі відповідної інформаційної платформи. Цифрова платформа виступає інфраструктурою для взаємодії різних учасників правових відносин [7, с. 354].

Аналіз сформованої практики зв'язків з громадськістю в органах поліції дозволив зробити висновок про домінування організаційної моделі інформування громадськості з елементами моделі двосторонньої асиметричної комунікації [8]. Під час дослідження було виявлено та схарактеризовано такі тенденції розвитку зв'язків з громадськістю органів поліції: зміцнення інституціоналізації організаційних структур; розширення інформаційно-комунікативного ресурсу на основі технічних засобів і соціальних технологій; посилення інформаційно-аналітичного забезпечення, зокрема через механізми зворотного зв'язку та моніторингові дослідження громадської думки. Сьогодні найпомітнішою тенденцією є зростаюча інституціоналізація зв'язків з громадськістю в органах поліції, що проявляється в організаційному та нормативно-правовому оформленні PR-діяльності.

Проте зіставлення впливу цих тенденцій із результатами діяльності у сфері зв'язків з громадськістю виявляє наявність певного протиріччя. Це протиріччя полягає у невідповідності змісту проведеної органами поліції PR-діяльності організаційному потенціалу структур, відповідальних за її здійснення; відставанні змісту та інтенсивності PR-діяльності від завдань, що стоять перед поліцією щодо розвитку взаємодії з населенням та громадянським суспільством; ставленні до PR-технологій переважно як до другорядної проблеми; обмеженому використанні цих технологій в інформаційній політиці; а також у недовірі окремих керівників до потенціалу PR-технологій.

У зв'язку з цим реалізація потенціалу зв'язків з громадськістю органів поліції має здійснюватися за двома взаємопов'язаними напрямками: розвиток інформаційної політики МВС України та вдосконалення комунікаційних зв'язків з інститутами громадянського суспільства і населенням; удосконалення й розширення масштабів самих технологій зі зв'язків з громадськістю та посилення тенденцій їхнього розвитку.

Аналіз показників за критеріями ефективності зв'язків з громадськістю – зокрема, рівня поінформованості, правової та віктимологічної обізнаності; ступеня довіри; рівня задоволеності результатами діяльності; потенційної готовності до сприяння та співпраці; а також фактичного рівня взаємодії – засвідчує недостатню ефективність зв'язків з громадськістю органів Національної поліції. Існує проблема деякої недовіри до інформаційно-комунікаційних каналів, що використовуються органами поліції. PR-діяльність органів поліції на окремих напрямках службової діяльності носить фрагментарний, несистемний і непослідовний характер.

Реалізація Закону «Про Національну поліцію» внесла суттєві корективи у формування пріоритетних завдань у сфері зв'язків з громадськістю поліції, орієнтуючи їх на побудову ефективної системи взаємовідносин із суспільством на засадах відкритості, взаємоповаги та партнерства. Одним із ключових завдань у цьому контексті є забезпечення розуміння та прийняття громадськістю суті реформи МВС України, зокрема змін у його структурі, функціях і принципах діяльності, а також формування нової моделі правоохоронного інституту. Іншим важливим завданням є мобілізація поліцейських до роботи в нових організаційно-правових умовах з урахуванням вимог професійної етики.

Третім пріоритетним завданням є орієнтація PR-діяльності органів поліції на відновлення позитивного іміджу та формування репутації, що відповідає моделі ефективної правоохоронної структури, співробітники якої відзначаються високим професіоналізмом і бездоганною етичною поведінкою.

Проголошені в Законі «Про Національну поліцію» принципи діяльності – відкритість і публічність, суспільна довіра та підтримка громадян, взаємодія і співпраця, використання досягнень науки, техніки, сучасних технологій та інформаційних систем, неупередженість – створюють необхідні організаційно-правові передумови для подальшого розвитку практики зв'язків з громадськістю та переходу до моделі «двосторонньої симетричної комунікації».

З метою приведення практики інформаційно-комунікаційної взаємодії органів поліції з інститутами громадянського суспільства та населенням у відповідність до моделі двосторонньої симетричної комунікації необхідно:

- забезпечити, використовуючи всі наявні в суспільстві медіа (засоби масової інформації), насамперед відомчі, об'єктивне, оперативне і повне інформування громадськості та окремих цільових груп про стан, тенденції та особливості криміногенної обстановки, про результати діяльності органів поліції, процеси і явища, що відбуваються в їхньому середовищі у межах, встановлених законодавством;

- оптимізувати та зробити постійно діючим зворотний зв'язок в управлінні органами поліції, істотно підвищити в ньому роль моніторингових досліджень матеріалів медіа (засобів масової інформації), звернень громадян і громадської думки (вивчення громадської думки в умовах воєнного стану не передбачено);

- всіляко залучати громадськість до участі в інформаційно-комунікаційній взаємодії з Національною поліцією, стимулювати участь і розвивати її канали;

- розвивати інформаційно-комунікаційну культуру поліцейських, особливо керівників, формувати навички комунікаційної взаємодії, долати упереджене ставлення до різнобічної інформації, у тому числі негативної;

- вдосконалювати та розвивати засоби, форми і технології інформаційно-комунікативної взаємодії з усіма категоріями громадськості;

- підвищувати правосвідомість населення і його віктимологічну підготовку, стимулювати правослухняну поведінку, розуміння необхідності надання допомоги органам поліції;

- формувати репутацію та престиж професії захисників правопорядку, вести активну пропаганду героїки служби, всіляко забезпечувати зростання авторитету та поваги до органів поліції та поліцейських.

Комунікація як засіб оптимізації чинного позитивного права, спрямованого на забезпечення громадського порядку та публічної безпеки, є найбільш ефективною за умови дотримання спеціальних принципів: селективності (відбір правової практики, сформованої в результаті реалізації правоохоронної діяльності різних видів, розмежування її з іншими видами соціальної практики), ціннісної релевантності (відповідності правової практики прийнятим у суспільстві цінностям), актуалізму (значущості для сучасності), інноваційності (внесення необхідних нововведень у правове регулювання відносин, що виникають при забезпеченні правопорядку та публічної безпеки, режиму воєнного стану), доцільності (відповідності результату меті вдосконалення правоохоронної діяльності), системності (упорядкування та узгодження інформації про стан правопорядку, кадрового забезпечення), формальної визначеності (чіткого затвердження та закріплення правової практики в джерелах комунікації), достатньої компетенції (наявності у суб'єктів повноважень та дотримання режиму інформації), компетентності та науковості.

Можливості реалізації зазначених принципів зумовлюються тим, що в умовах інформатизації суспільства суттєво зростає вплив соціально-комунікативних технологій на всі сфери суспільного життя, зокрема на правоохоронну діяльність. Питання щодо потенціалу соціально-комунікативних технологій у сприянні переходу від традиційних стратегій вертикального управління до стратегії спільного вирішення завдань із забезпечення правопорядку та публічної безпеки на засадах діалогу і партнерства з населенням залишається відкритим. Практика залучення громадян, представників волонтерських організацій, медіа, фізичних і юридичних осіб, зацікавлених у публічній безпеці, до процесів управління та контролю вимагає концептуального обґрунтування моделей відповідних технологій.

У зв'язку з цим, нову інтерпретацію у зазначеній сфері можуть одержати спеціальні методи контролю та нагляду – дистанційний контроль (моніторинг), контрольно-наглядові дії у формі огляду [9, с. 36]. Розвиток Інтернету та зростання обсягів розміщеної інформації зумовили появу поняття «мережеве видання», під яким розуміється вебсайт, зареєстрований як засіб масової інформації, що виступає новою формою діалогово-партнерських відносин у сфері комунікації між поліцією та інститутами громадянського суспільства [10, с. 147].

Потрібно визнати, що практика діалого-партнерських відносин у сфері правоохоронної діяльності недостатньо вивчена. Відсутність системності застосування соціально-комунікативних технологій в системі управління органів поліції вимагає попередньої оцінки стану проблеми управління соціальними комунікаціями в діяльності органів поліції та можливості інформатизації цього процесу. По-перше, необхідністю привернення уваги широких верств громадськості та наукових організацій до проблеми реформування діяльності органів поліції на основі розвитку діалого-партнерських відносин з представниками зацікавлених сторін. По-друге, проведенням діагностичних досліджень для визначення соціальних бар'єрів реалізації діалого-партнерських відносин у системі управління органів поліції. По-третє, зростаючим попитом на нові моделі соціально-комунікативних технологій, що організують взаємодію органів поліції з окремими групами населення як умови практичного вирішення завдань реформування правоохоронної діяльності.

Недостатній рівень розробки концептуальних засад застосування соціально-комунікативних технологій у системі управління органів поліції негативно позначається на практиці організації діалогу та партнерства з населенням. Це зумовлює необхідність переосмислення взаємовідносин між державою і суспільством в умовах зростання ролі самоорганізації громадян у вирішенні соціальних питань, зокрема у сфері забезпечення правопорядку та впливу на стан публічної безпеки. Співіснування держави та інститутів громадянського суспільства в умовах воєнного стану є складним процесом взаємоконтролю та взаємних обмежень. У цьому процесі держава, як суб'єкт владних повноважень, допускає інститути громадянського суспільства до реалізації державних функцій, зокрема правоохоронної, що сприяє їх проникненню у сферу державної діяльності.

У сфері забезпечення публічної безпеки та охорони правопорядку громадянське суспільство вступає у взаємодію з поліцією, яка лише за підтримки громадськості може успішно здійснювати боротьбу зі злочинністю та захист прав і свобод людини та громадянина.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності Національної поліції, визначених МВС України, є зміцнення та розвиток партнерських відносин з інститутами громадянського суспільства. Суспільство та поліція мають стати невід'ємними складовими єдиного цілого. У XXI столітті на діяльність поліції, як ніколи раніше, суттєво впливає людський фактор, а держава докладає значних зусиль для формування у суспільстві образу поліцейських як захисників і союзників.

Висновки. У системі МВС України комунікативно-забезпечувальна роль інформаційної діяльності у відносинах держави та громадянського суспільства має важливе значення для внутрішньої організації діяльності Міністерства та структурних підрозділів, зокрема Національної поліції, у виконанні функцій, визначених законодавством. Відомчі нормативно-правові акти впорядковують і спрощують процес комунікації з інститутами громадянського суспільства. Комунікація сприяє зміцненню законності та правопорядку, забезпеченню і захисту прав та свобод людини і громадянина, оптимізації взаємодії поліції з державними органами, юридичними особами та населенням, що в умовах воєнного стану підвищує національну стійкість держави.

Комунікація з інститутами громадянського суспільства є одним із напрямів діяльності Національної поліції, який, однак, не отримав належного відображення у керівних документах, що регламентують напрями оперативно-службової діяльності. Соціальні комунікації виступають механізмом позиціонування Національної поліції в соціальному просторі, а також інструментом консолідації та інтеграції поліцейських і державних службовців. У функціонуванні соціальних комунікацій цих соціальних утворень можна виокремити два основних напрями: соціальну взаємодію з суспільством та соціальну взаємодію всередині колективу органу Національної поліції.

Соціальні комунікації органів Національної поліції у зовнішньому середовищі можна розглядати як процес суб'єкт-суб'єктної взаємодії з цільовими групами учасників правоохоронної діяльності (громадськими інститутами, соціальними верствами, групами населення, окремими особами) з метою встановлення партнерських відносин із зацікавленими діловими спільнотами та громадянами, роз'яснення правоохоронної політики і формування ділової репутації органів Національної поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки: Указ Президента України від 11.05.2023 р. № 273/2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.
2. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 07.09.2021 р. № 487/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.
3. Шнурко Я.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії Національної поліції з медіа: дис. ... д-ра філософії: спец. 081 Право. Дніпро, 2023. 204 с.
4. Ковалів М.В. Взаємодія поліції та інститутів громадянського суспільства. *Соціально-правові студії*. 2021. Випуск 2 (12). С. 79–85.
5. Bondarenko, V., & Yesimov, S. (2019). Public Opinion as an Assessment Criterion of the National Police Activities. *Social and Legal Studios*, 2(1), 39–45.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
7. Єсімов С.С. Цифрові платформи у контексті надання публічних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 352–357.
8. Кейдалюк В.О. Міжнародний досвід взаємодії поліції та громадськості. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 94–98.
9. Єсімов С.С. Контроль і нагляд поліції у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в умовах цифрової трансформації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2024. № 3. С. 33–40.
10. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Ярема О.Г. Інформаційне право України: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2022. 416 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.18>

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ГЛОБАЛЬНОГО МІНІМАЛЬНОГО ПОДАТКУ В УКРАЇНІ

Бочаров К.В.,

*аспірант факультету правничих наук
Національного університету «Києво-Могилянська академія»,
міжнародний податковий менеджер BetterMe
ORCID: 0009-0009-4728-0891*

Бочаров К.В. Перспективи запровадження глобального мінімального податку в Україні.

У відповідь на посилення міжнародної податкової конкуренції та перенесення прибутків міжнародними групами компаній до юрисдикцій із пільговим оподаткуванням, держави Інклюзивного фреймворку ОЕСР розробили двокомпонентне рішення, другий елемент якого (Pillar 2) передбачає запровадження глобального мінімального податку. Основна мета податку – встановити мінімальний рівень оподаткування для великих міжнародних груп на рівні 15% незалежно від місця ведення діяльності.

У цій статті представлено одне з перших в Україні комплексних досліджень Pillar 2. Визначено, що механізм глобального мінімального податку має асиметричний вплив: він створює переваги для розвинутих країн, де зазвичай розташовані штаб-квартири міжнародних груп, водночас обмежуючи можливість держав, що розвиваються, застосовувати податкові пільги як засіб податкової конкуренції. Досліджено інструменти, які мають пом'якшити цей ефект, зокрема Правило про об'єкт, що підлягає оподаткуванню (STTR) та Кваліфікований внутрішній мінімальний додатковий податок (QDMTT). Встановлено, що завдяки механізму виключення для економічної присутності Pillar 2 надає переваги бізнесам, які спираються на широке використання матеріальних активів та людських ресурсів.

Детально проаналізовано український контекст: визначено, що впровадження глобального мінімального податку є важливим кроком на шляху до членства України в ЄС, де такий податок вже діє. Наголошено на необхідності якомога швидшого впровадження в Україні QDMTT, що дозволить нашій державі першочергово стягувати податок з компаній, які оперують в Україні, та в яких ефективний рівень оподаткування менше за 15%. Інакше наша держава ризикує втратити додаткові надходження від глобального податку, який стягнуть інші країни. Наступним пріоритетом виділено перегляд чинної системи податкових пільг, які стають неефективними в нових умовах (наприклад, пільги, що передбачають зменшення ставки податку чи звільнення від оподаткування), і перехід до стимулів, що дозволяють відтермінувати оподаткування (як-от прискорена амортизація) або заохочують інвестування в основні засоби та створення робочих місць.

Ключові слова: Pillar 2, глобальний мінімальний податок, двокомпонентне рішення, податкові пільги, податкова конкуренція, міжнародне оподаткування.

Bocharov K.V. Prospects for introducing a global minimum tax in Ukraine

In response to the intensification of international tax competition and the shifting of profits by multinational enterprise groups to low-tax jurisdictions, the countries participating in the OECD Inclusive Framework have developed a two-pillar solution. The second component (Pillar 2) envisions the introduction of a global minimum tax. The main goal of this tax is to establish a minimum level of taxation for large multinational groups at 15%, regardless of the jurisdiction in which they operate.

This article presents one of the first comprehensive studies of Pillar 2 in Ukraine. It identifies that the mechanism of the global minimum tax has an asymmetric impact: it creates advantages for developed countries, where the headquarters of multinational groups are typically located, while simultaneously limiting the ability of developing countries to use tax incentives as a tool for tax competition. The article explores mechanisms designed to mitigate this effect, including the Subject to Tax Rule (STTR) and Qualified Domestic Minimum Top-up Tax (QDMTT). It is established that, due to the substance-based income exclusion, Pillar 2 favors businesses that rely heavily on the use of tangible assets and human resources.

The Ukrainian context is analyzed in detail: it is determined that the implementation of the global minimum tax is an important step toward Ukraine's EU membership, where such a tax is already in force. The paper stresses the urgent need to introduce QDMTT in Ukraine, which would allow the country to be the first to collect top-up tax from companies operating in Ukraine with an effective tax

rate below 15%. Otherwise, Ukraine risks losing additional revenues that could be collected by other countries under Pillar 2. A further priority is the review of the current system of tax incentives, many of which become ineffective under the new rules (e.g., rate-reducing or tax exemption benefits), and the transition to incentives that defer taxation (such as accelerated depreciation) or encourage investment in fixed assets and job creation.

Key words: Pillar 2, global minimum tax, two-pillar solution, tax incentives, tax competition, international taxation.

Постановка проблеми. Міжнародний податковий ландшафт адаптується до змін в світовій економіці. Цифровізація дозволяє бізнесам відносно легко переводити свій капітал та нематеріальні активи до юрисдикцій з більш привабливими умовами оподаткування. Самі ж країни радо цим користуються запроваджуючи все нові і нові пільги, аби залучити більше інвестицій до своєї економіки. Щоб запобігти "race to the bottom", коли через податкову конкуренцію ставки податків настільки малі, що не здатні покрити базові потреби держав, в середовищі міжнародної податкової конкуренції потрібні правила. Pillar 2 – ініціатива членів інклюзивного фреймворку ОЕСР, яка передбачає запровадження глобального мінімального податку, – якраз і є спробою запровадити такі правила. Водночас, виникає багато питань щодо наслідків дії такого податку. Чи залишає він простір для податкової конкуренції, чи є він справедливим до держав, що розвиваються, і чи здатні запропоновані механізми дії податку досягти задекларованих цілей? Для нашої держави, яка гостро потребує інвестицій для повоєнного відновлення, тема податкових пільг як засобу залучення капіталу та ініціативи Pillar 2, яка такі засоби обмежує, є особливо гострою та актуальною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед вітчизняних вчених Pillar 2 згадують в своїх роботах С. Лекарь та А. Савченко [1, с. 48–52], О. Данілов [2], Я. Олійник, Л. Петренко, В. Хаустова та Д. Пастух [3, с. 56–65], С. Воробей, О. Федорченко [4, с. 5–18] та інші. Втім, на наш погляд, питання впливу глобального мінімального податку на Україну в таких роботах розкрито доволі поверхнево. Не вистачає ґрунтовного аналізу щодо механізмів дії Pillar 2, його впливу на Україну, а також визначення пріоритетних кроків щодо його впровадження. Це викликає потребу додаткових наукових пошуків.

Мета: розкрити суть глобального мінімального податку, його механізми, мету, наслідки для України та механізми його правового регулювання. Визначити поточний стан та особливості імплементації Pillar 2 в нашій державі, його вплив на загальні правила оподаткування. Запропонувати пріоритетні кроки в контексті впровадження глобального мінімального податку в Україні та перегляду системи податкових пільг.

Виклад основного матеріалу.

Історія та цілі глобального мінімального податку

Початком ідеї глобального мінімального податку можна назвати франко-німецьку спільну заяву 2018 року, яка стосувалась оподаткування цифрових компаній та пропонувала концепт мінімального оподаткування [5]. Далі інклюзивний фреймворк ОЕСР, що працював над Правилами BEPS, розпочав роботу над двокомпонентним рішенням, де перший компонент (Pillar 1) стосувався нексусу та алокації прибутків, а другий (Pillar 2) – запровадженню глобального мінімального податку [6, с. 3].

Оскільки обидва компоненти є частиною одного рішення, може скластись хибне враження, що Pillar 2 є продовженням Pillar 1. Хоча насправді це дві різні за своєю суттю пропозиції, які часом суперечать одна одній. Так, якщо головною ідеєю Pillar 1 є алокація прав на оподаткування до країн, де компанії продають свої товари та послуги, то для Pillar 2 питання алокації не таке важливе [7, с. 20], головне – гарантувати мінімальний рівень оподаткування міжнародних груп компаній ("МГК") на рівні 15% незалежно від того, де вони оперують [6, с. 7].

Вже в 2020 році ОЕСР оприлюднила перший повноцінний проект Global Anti-Base Erosion (GloBE) Rules ("Правила GloBE"), що визначали основні компоненти та правила Pillar 2 [6, с. 14-15]. 1 липня 2021 року 130 держав-членів інклюзивного фреймворку, що сукупно представляють 90% світового ВВП, оприлюднили спільну заяву, в якій дали політичну згоду на ключові деталі Pillar 2 та його імплементацію в своє законодавство починаючи з 2022 року [8]. В кінці того ж року інклюзивний фреймворк затвердив повну версію Правил GloBE [9, с. 7].

Головною гіпотезою, що лягла в основу Pillar 2, стало зниження ефективних ставок оподаткування МГК по всьому світу [7, с. 10-11], що підтверджується статистикою. Так, в країнах інклюзивного фреймворку законодавчо встановлені ставки корпоративного податку стрімко впали з 28% в 2000 році до 21,5% в 2019 і 21,1% в 2024 [10, с. 20]. Так само впали і середні ефективні ставки оподаткування – з 21,6% в 2017 до 20,2% в 2023 [10, с. 36]. За оцінками більше 2,1 трильйона доларів (36,1% із загальної суми) річних прибутків великих МГК були оподатковані за ставкою

менше за 15%. При цьому більшість таких прибутків (53.2%) припадає на країни, в яких середня ефективна ставка оподаткування більше за 15% [11, с. 8], що може свідчити про використання платниками податків різноманітних податкових пільг.

З низькими ставками оподаткування пов'язують два явища – profit shifting (штучне перенесення прибутків до низькоподаткових юрисдикцій, що не підкріплено перенесенням економічної активності) та податкову конкуренцію, коли держави запроваджують податкові пільги для залучення реальних інвестицій в свою економіку [7, с. 7-8]. На початкових етапах серед цілей Правил GloBE згадувались обидва концепти – як боротьба з profit shifting, так і встановлення порогу для будь-яких форм міжнародної податкової конкуренції [12, с. 3-5].

Якщо перша мета є доволі зрозумілою, то друга виявилась занадто амбітною для деяких держав, бо обмежувала їх податковий суверенітет, та йшла в розріз з цілями Правил BEPS, які боролись виключно зі штучним перенесенням прибутків, але залишали простір для “чесної” податкової конкуренції. Для досягнення політичного компромісу в Правилах GloBE з'явилося виключення для економічної присутності [13, с. 5], яке буде детально розглянуте далі, а ОЕСР в своїх заявах прямо каже, що Pillar 2 “не намагається повністю знищити податкову конкуренцію, а лише встановлює певні обмеження на неї” [14]. Проте, як правильно визначають Collier та Vella, відсутність чіткості в цілях Правил GloBE щодо податкової конкуренції може вести до майбутніх конфліктів між державами під час застосування правил на практиці [7, с. 15].

Механіка дії Pillar 2

Головною ідеєю Pillar 2 є надання юрисдикціям права “дооподаткувати” прибутки МГК там, де інші юрисдикції цього не зробили, аби досягти мінімальної ефективної ставки в 15%. [6, с. 11]. Це досягається завдяки двом взаємопов'язаним правилам – Правилам включення доходу (Income Inclusion Rule або “**IIR**”) та Правилам недооподаткованих прибутків (Undertaxed Profits Rule або “**UTPR**”). IIR, схожий за концептом до Правил KİK [15, с. 31], передбачає додатковий податок (top-up tax або “**Додатковий Податок**”) на рівні головної материнської компанії МГК за всі дочірні компанії групи, в юрисдикціях яких ефективна ставка оподаткування менше за 15% [9, ст. 2.1]. В свою чергу, UTPR “підстраховує” IIR та через заборону на відрахування витрат чи інші коригування на практиці забезпечує досягнення мінімального рівня оподаткування МГК навіть якщо це не було гарантовано застосуванням IIR [16, п. 1, ч. 2]. Важливо, що на відміну від IIR, за яким Додатковий Податок потрапляє в бюджет юрисдикції головної материнської компанії МГК [16, п. 32], за UTPR податок розподіляється між юрисдикціями залежно від економічної присутності МГК, але за умови, що такі юрисдикції імплементували UTPR [16, п. 80–82, ч. 2].

Враховуючи складність Правил GloBE логічним є їх застосування до справді великих МГК, які мають як внутрішній адміністративний ресурс для комплаєнсу з Правилами, так і достатньо прибутку, який може бути додатково оподаткований. Для досягнення цієї мети передбачається поріг застосування Правил GloBE виключно до МГК з річним доходом більше 750 мільйонів євро в консолідованій фінансовій звітності головної материнської компанії групи за 2 з попередніх 4 років. Важливо, що цей поріг синхронізований з правилами CbCR, що має частково полегшити застосування Правил як для податкових органів, так і для МГК [16, п. 4, ст. 1.1].

Pillar 2 передбачає спеціальні правила визначення прибутку МГК, що є базою для застосування Додаткового Податку. Основою для цього є чистий дохід МГК за стандартами бухгалтерського обліку до консолідації, до якого застосовуються коригування [16, п. 1-3 ч. 3]. Фактично на додачу до податкового обліку за стандартними правилами, МГК доведеться вести додатковий облік за Правилами GloBE, що збільшує на них адміністративне навантаження. Ulrike Schramm та Arne Dettling, вказують, що Pillar 2 настільки відрізняється від традиційних підходів визначення прибутку до оподаткування, що окремі МГК на практиці потребуватимуть спеціальних ІТ рішень для збору та аналізу даних, необхідних для комплаєнсу з Правилами GloBE [17, с. 51-52].

Після визначення бази оподаткування, наступним етапом є обрахунок суми податків, які МГК вже платить за стандартними правилами відносно свого прибутку та під час його розподілу (“**Враховані Податки**”). Важливо аби такі податки були відображені як податкові витрати в фінансовій звітності МГК [16, п. 4.1.1 ст. 4].

Далі в кожній з юрисдикцій, де оперує МГК, визначається ефективна ставка оподаткування шляхом ділення суми Врахованих Податків компанії МГК у відповідній юрисдикції на суму прибутку таких компаній, обрахованого за Правилами GloBE [9, п. 5.1.1]. Якщо обрахована ефективна ставка нижче за мінімальний рівень, то застосовується Додатковий Податок, ставка якого – це різниця між 15% і обрахованою ефективною ставкою [9, п. 5.2.1].

Важливо, що перед тим як застосувати Додатковий Податок, з нього віднімається виключення для економічної присутності (Substance-Based Income Exclusion або “**SBIE**”), що обраховується як 5% витрат на персонал та 5% середньої балансової вартості матеріальних активів МГК в певній

юрисдикції [16, пп. 25, 27 ч. 5]. Якщо SBIE буде перевищувати прибуток МГК, остання взагалі не платитиме Додатковий Податок, навіть якщо ефективна ставка оподаткування МГК буде меншою за 15%. SBIE можна вважати своєрідною пільгою, що надається МГК, які спираються на матеріальні активи та залучення великої кількості персоналу (наприклад, виробництво товарів та добувна промисловість). Натомість, в мінусі залишаються МГК, що спеціалізуються на ІТ, фінансовому секторі чи інших сферах, де активи нематеріальні, а необхідність в залученні персоналу не така суттєва, адже для них жодних виключень не передбачено [18].

Вплив Pillar 2 на країни, що розвиваються

В науковій літературі поширеною є думка, що Pillar 2 є невідгідним для країн, що розвиваються. Так, Leopoldo Parada пише про певний патерналістський підхід розвинутих країн, який ліг в основу дизайну Правил GloBE, який змушує країни, що розвиваються, або встановлювати оподаткування на певному рівні, або розвинути країни заберуть податкові надходження до свого бюджету [19, с. 202]. Joachim Englisch вказує, що сам дизайн Правил GloBE, де першим правилом є IIR, йтиме на користь розвинутих країнам, в яких переважно зареєстровані материнські компанії МГК [13, с. 4].

Оцінки ефективності глобального мінімального податку дають суперечливі висновки. Так, в усіх юрисдикціях передбачається зменшення суми штучно перенесених прибутків на половину і відповідне збільшення бази оподаткування [20, с. 30], а також троекратне зменшення суми низькооподаткованих прибутків великих МГК [20, с. 38-39]. З фіскальної точки зору очікуються додаткові надходження до бюджету в середньому від 155 до 192 мільярдів доларів на рік. Проте, найбільшу вигоду отримають країни з високим доходом, в яких додаткові надходження складуть від 7 до 8,6% звичних надходжень від корпоративного податку, в той час як для країн з низьким доходом ця цифра складе від 3,9 до 5,4%, а для країни з середньо-низьким доходом (куди входить Україна) – від 4,6 до 6,9% [20, с. 81-82].

До того ж країни, що розвиваються, часто використовують податкову політику та податкові пільги як інструмент залучення іноземних інвестицій. Pillar 2 суттєво обмежить дію такого інструменту, адже велика кількість податкових пільг просто втратять свій сенс [15]. За таких умов більшого значення набудуть неподаткові фактори, такі як макроекономічна та політична стабільність чи якість інфраструктури [21, с. 43] – фактори, в яких перевага однозначно на боці розвинутих країн.

Щоб адресувати виклики для країн, що розвиваються, до Правил GloBE були додані [22. C00. 66]:

- Кваліфікований внутрішній мінімальний додатковий податок (Qualified Domestic Minimum Top-up Tax або "**QDMTT**") - своєрідний внутрішній аналог Правил GloBE, який юрисдикції джерела доходу можуть запровадити, аби першочергово оподатковувати прибутки місцевих компаній [16, п. 118 ч. 10]. На відміну від Врахованих Податків, які впливають на Додатковий Податок опосередковано через зниження ефективної ставки оподаткування, QDMTT напряму віднімається з Додаткового Податку, обрахованого за Правилами GloBE [9, п. 5.2.3]; та

- Правило про об'єкт, що підлягає оподаткуванню (Subject to Tax Rule або "**STTR**"), яке базується на угодах про уникнення подвійного оподаткування і дозволяє юрисдикції джерела доходу оподатковувати проценти, роялті та деякі інші платежі між компаніями в одній групі до рівня 9%, якщо такі доходи були оподатковані за меншою ставкою в юрисдикції отримувача доходу [23].

QDMTT виглядає як справді важливий інструмент в розпорядженні країн, що розвиваються. Запровадження податку дозволяє досягти одразу двох цілей – (1) зберегти для місцевого бюджету додаткові надходження від Додаткового Податку, які б за Правилами GloBE, відійшли юрисдикціям, де МГК реєструють свої головні материнські компанії, та (2) зберегти податкові пільги та стандартні умови оподаткування на нижчому за 15% рівні, адже QDMTT покриє різницю та гарантує мінімальний (але не вищий мінімального) рівень оподаткування [12, с. 15]. Головною перешкодою для запровадження QDMTT країнами, що розвиваються, може стати його складність, адже податок має функціонально та структурно відповідати Правилам GloBE [12, с. 18].

В контексті STTR питання імплементації є також важливим. ОЕСР пропонує застосовувати Багатосторонню конвенцію про сприяння впровадженню правила про "об'єкт, що підлягає оподаткуванню", аби автоматично змінювати існуючі угоди про уникнення оподаткування для імплементації STTR ("**MLC**") [23]. Проте, наразі лише 9 держав підписали MLC [24], що є доволі невеликою кількістю учасників для ефективної роботи правила.

Імплементація Pillar 2 в Україні

Хоча номінальна ставка корпоративного податку в Україні складає 18%, що вище за встановлений Pillar 2 мінімум, завдяки різноманітним податковим пільгам ("Дія-Сіті", пільги для індустріальних парків тощо), МГК можуть мати на практиці ефективну ставку оподаткування нижче за 15%. Тому питання впровадження Pillar 2 залишається для України актуальним, а відсутність належної законодавчої реакції може призвести до суттєвих негативних наслідків. По-перше, деякі з наявних податкових пільг перестануть виконувати свою функцію залучення інвестицій та лише зменшува-

тимуть доходи бюджету. По-друге, не впроваджуючи QDMTT або схожі за суттю рішення, додаткові надходження з Додаткового Податку від МГК, в яких ефективна ставка оподаткування нижча за 15%, підуть в бюджети інших держав, а не України [25, с. 49].

Крім того, питання імплементації Pillar 2 є важливим в контексті європейської інтеграції. Так, ще 12 грудня 2022 року була ухвалена Директива Ради ЄС щодо забезпечення глобального мінімального рівня оподаткування для транснаціональних груп та великих місцевих груп в Союзі ("**Директива**") [26]. Фактично Директива пропонує єдиний фреймворк для країн-членів блоку щодо імплементації Pillar 2. Загалом правила, запропоновані Директивою, відповідають тексту Правил GloBE, але є одна важлива відмінність – для забезпечення функціонування єдиного ринку ЄС Директива застосовується як до МГК, так і до груп, що базуються лише в одній країні, але перетинають поріг для застосування Pillar 2 [26, п. 6 преамбули]. В процесі вступу до ЄС Україні доведеться гармонізувати своє законодавство з актами ЄС, включно з Директивою. Як наслідок, запровадження Правил GloBE для нашої держави – це не питання бажання, а скоріше питання часу. Більше того політично Україна вже висловила бажання долучитись до розробки та впровадження Pillar 2. Так наша держава є одним з підписантів згаданої заяви членів інклюзивного фреймворку ОЕСР від 1 липня 2021 року, яка надала політичну згоду на запровадження Правил GloBE.

Також питання глобального мінімального податку підіймається в Національній стратегії доходів ("**Стратегія**"). Стратегія відзначає негативний вплив Pillar 2 на ефективність існуючих в Україні податкових пільг [27, с. 78], а також передбачає приєднання до MLC та підготовку законопроектів та підзаконних актів щодо імплементації QDMTT протягом 2024-2027 років [27, с. 137-138]. Наголос лише на QDMTT та MLC може здатись половинчастим кроком, враховуючи, що Україні доведеться повноцінно імплементувати Правила GloBE в рамках євроінтеграції. Проте, враховуючи обмежений адміністративний ресурс держави, це видається цілком логічним кроком. Так, QDMTT вже зараз допоможе захистити базу оподаткування та гарантувати, що Додатковий Податок, який інші держави могли потенційно отримати в свій бюджет, залишиться в Україні. В свою чергу, STTR – це інструмент, який спеціально розроблявся для держав, що розвиваються, на кшталт України, аби допомогти наповнити їх бюджети та зменшити негативний вплив від впровадження Pillar 2. Водночас, 2027 рік як кінцевий строк підготовки (навіть не ухвалення) актів щодо імплементації в Україні QDMTT та приєднання до MLC видається запізним, враховуючи, що вже з 2024 року близько 1300 українських дочірніх компаній МГК зазнають впливу Правил GloBE [27, с. 63].

В контексті податкових пільг Україні варто розглянути перехід від зниження ставки оподаткування чи тимчасового звільнення від оподаткування для певної групи платників, до більш гнучкого підходу, який не йтиме в розріз з Pillar 2. Так, абсолютно логічним є запровадження прискореної або миттєвої амортизації, про що також згадує Стратегія [27, с. 68]. Також цікавою опцією стануть пільги, що засновані на витратах, наприклад – IP Vox для R&D, що може стати логічним продовженням "Дія-Сіті". Варто звернути увагу на пільги, які стимулюють інвестиції в матеріальні активи (обладнання чи інфраструктура) або залучення великої кількості персоналу, які менше втрачуть в ефективності завдяки SBIE [25, с. 52]. Водночас, варто не переоцінювати роль податкових пільг як засобу залучення інвестицій. Політична стабільність, людський капітал, інфраструктура та сильні інституції продовжать відігравати важливу роль [15, с. 12]. В цьому контексті цікавою є ідея щодо створення окремого фонду, куди будуть спрямуватись додаткові надходження від Pillar 2 і який далі фінансуватиме проекти щодо покращення інвестиційного клімату в країні [25, с. 6].

Висновки. Pillar 2 – це ініціатива глобального фреймворку ОЕСР, що має дати відповідь на проблему зниження ставок оподаткування МГК по світу через запровадження глобального мінімального податку. Фактично, ініціатива встановлює певний поріг для податкової конкуренції, гарантуючи, що МГК будуть оподатковуватись за ефективною ставкою 15% незалежно від того, де вони оперують. Водночас, наявність таких елементів як SBIE, свідчить, що певні інструменти для податкової конкуренції у держав залишаться.

Pillar 2 працює через Правила GloBE – два взаємопов'язаних правила, перше з яких перше (IIR) передбачає донарахування податку на рівні головної материнської компанії МГК за всі дочірні компанії, ефективна ставка оподаткування в яких менша за встановлений мінімум. Враховуючи, що головні материнські компанії МГК переважно розташовують в розвинутих країнах, це може створити перекид на їх користь над країнами, що розвиваються. У відповідь на це були запропоновані такі інструменти як STTR та QDMTT, останній з яких – це можливість для держав залишити в своєму бюджеті Додатковий Податок, нарахований щодо місцевих компаній МГК.

Наша країна з самого початку була долучена до процесу розробки та впровадження Pillar 2. Серед найперших пріоритетів визначено імплементація STTR та QDMTT, що є логічним кроком, який забезпечить додаткові надходження до бюджету та допоможе захистити податкову базу. Водночас, в майбутньому Україні доведеться повноцінно імплементувати Правила GloBE в рамках євроінте-

графії. Pillar 2 також створює потребу в суттєвому перегляді політики податкових пільг, адже деякі з них втрачуть свій сенс для залучення іноземних інвестицій. Від пільг, що базуються на зменшенні ставки податку чи тимчасового звільнення від оподаткування, нашої країні варто перейти до пільг, що прив'язані до витрат, чи відтягують момент оподаткування в часі (прискорена амортизація). Крім того, варто на повну використовувати SBIE, запроваджуючи пільги, які стимулюють інвестиції в матеріальні активи (обладнання чи інфраструктура) або залучення великої кількості персоналу.

Водночас, розчарує відсутність практичних результатів у відповідь на виклики, що несе Pillar 2. Хоча вже з 2024 року Правила GloBE почали впливати на МГК, що оперують в Україні, далі стратегій та загальних планів реакція України наразі не пішла.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лекарь С.І., Савченко А.М. Корпоративний податок, як податкова політика щодо прямого оподаткування в країнах ЄС. *Український економічний часопис*. 2024. Вип. 7. С. 48–52. URL: <https://journals.dpu.kyiv.ua/index.php/economy/article/view/516/498> (дата звернення: 15.07.2025). DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-8273/2024-7-7>.
2. Данілов О. Податкові зміни в контексті євроінтеграційних процесів України та їх вплив на бухгалтерський облік. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 61. Березень. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/3780/3703> (дата звернення: 15.07.2025). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-61-60>.
3. Олійник Я., Петренко Л. Виклики, загрози та шляхи вирішення податкових проблем, які виникають унаслідок цифровізації економіки. *Наукові праці НДФІ*. 2022. Вип. 2 (99). С. 56–65. URL: http://npndfi.org.ua/docs/NP_22_02_056_uk.pdf (дата звернення: 15.07.2025).
4. Воробей С.І., Олійник Я.В., Федорченко О.Є. Переваги та загрози імplementації міжнародних ініціатив з питань подолання викликів, які виникають у сфері оподаткування внаслідок диджиталізації. *Наукові праці НДФІ*. 2022. Вип. 4 (101). С. 5–18. URL: http://npndfi.org.ua/docs/NP_22_04_005_uk.pdf (дата звернення: 15.07.2025).
5. Franco-German joint declaration on the taxation of digital companies and minimum taxation. *Council of the European Union*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/37276/fr-de-joint-declaration-on-the-taxation-of-digital-companies-final.pdf> (дата звернення: 15.07.2025).
6. OECD. *Tax challenges arising from digitalisation: Report on Pillar Two Blueprint. Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. OECD Publishing, Paris, 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/abb4c3d1-en> (дата звернення: 15.07.2025).
7. Collier R., Vella J. Formative politics and policies of Pillar Two. *The 'Pillar Two' Global Minimum Tax*. Edward Elgar Publishing. 2024. С. 1–27.
8. OECD. *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy: Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two). Inclusive Framework on BEPS*. OECD Publishing, Paris, 2021. URL: <https://doi.org/10.1787/782bac33-en> (дата звернення: 15.07.2025).
9. OECD. *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. October 2021. URL: <https://www.oecd.org/en/about/news/announcements/2021/10/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.html> (дата звернення: 15.07.2025).
10. OECD. *Corporate Tax Statistics 2024*. OECD Publishing. Paris. 2024. URL: <https://doi.org/10.1787/9c27d6e8-en> (дата звернення: 15.07.2025).
11. Hugger F., González Cabral A., O'Reilly P. Effective tax rates of MNEs: new evidence on global low-taxed profit. *OECD Taxation Working Papers*. No. 67. OECD Publishing. Paris. 2023. URL: <https://doi.org/10.1787/4a494083-en> (дата звернення: 15.07.2025).
12. Englisch J. GloBE Rules and Tax Competition. *Intertax*. 2022. № 12. URL: <https://ssrn.com/abstract=4199543> (дата звернення: 15.07.2025).
13. Englisch J. International Effective Minimum Taxation: analysis of GloBE (Pillar Two). 18 квітня 2021. *SSRN*. URL: <https://ssrn.com/abstract=3829104> (дата звернення: 15.07.2025).
14. International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age. *OECD Web Archive*. 20 жовтня 2021. URL: <https://web-archives.oecd.org/2021-10-20/612898-international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm> (дата звернення: 15.07.2025).
15. World Bank. *The Global Minimum Tax: from agreement to implementation. Overview booklet. Information and Communications for Development*. World Bank. Washington, DC. 2022. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099500009232217975/pdf/P169976034c92506a0a1190bc5e3a05e3ed.pdf> (дата звернення: 15.07.2025).

16. OECD. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy: Consolidated Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules*. OECD Publishing. Paris. 2023. URL: https://www.oecd.org/en/publications/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-consolidated-commentary-to-the-global-anti-base-erosion-model-rules-2023_b849f926-en.html (дата звернення: 15.07.2025).
17. Schramm U., Dettling A. The business perspective on the Pillar Two global minimum tax. *The 'Pillar Two' Global Minimum Tax*. Edward Elgar Publishing, 2024. С. 47–57.
18. Chen J., Chow W. Global minimum tax reform and the future of tax competition. *Bulletin for International Taxation*. 2023. Т. 77. № 8. С. 308–319. URL: <https://ssrn.com/abstract=5003305> (дата звернення: 15.07.2025).
19. Parada L. Global minimum taxation: a strategic approach for developing countries. *Columbia Journal of Tax Law*. 2024. Т. 15. № 2. URL: <https://ssrn.com/abstract=4280669> (дата звернення: 15.07.2025).
20. Hugger F. та ін. The global minimum tax and the taxation of MNE profit. *OECD Taxation Working Papers*. OECD Publishing. Paris. 2024. № 68. URL: <https://doi.org/10.1787/9a815d6b-en> (дата звернення: 15.07.2025).
21. Pulina G., Zanaj S. The economics and impact of Pillar Two. *The 'Pillar Two' Global Minimum Tax*. Edward Elgar Publishing. 2024. С. 28–46.
22. de la Feria R. The perceived (un)fairness of the global minimum corporate tax rate. *The 'Pillar Two' Global Minimum Tax*. Edward Elgar Publishing, 2024. С. 58–83.
23. OECD. Outcome Statement on the Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. July 2023. URL: <https://www.oecd.org/en/about/news/announcements/2023/07/outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.html> (дата звернення: 15.07.2025).
24. OECD. Multilateral Convention to Facilitate the Implementation of the Pillar Two Subject to Tax Rule. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/subject-to-tax-rule/multilateral-convention-to-facilitate-the-implementation-of-the-pillar-two-subject-to-tax-rule.html> (дата звернення: 15.07.2025).
25. OECD. *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*. OECD Publishing. Paris. 2022. URL: <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en> (дата звернення: 15.07.2025).
26. Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union. *Official Journal of the European Union*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj/eng> (дата звернення: 15.07.2025).
27. Національна стратегія доходів України до 2030 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1218-р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223> (дата звернення: 15.07.2025).

УДК 336

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.19>

РИСИ, ПРИНЦИПИ ТА ФУНКЦІЇ СИСТЕМИ СТРАХУВАННЯ БАНКІВСЬКИХ ВКЛАДІВ

Валуєв А.О.,

*аспірант Державного податкового університету,**начальник відділу архітектури,**інвентаризації нерухомого майна та юридичного забезпечення**ТОВ «Підприємство Агрофон»**ORCID: 0000-0002-9561-4675*

Валуєв А.О. Риси, принципи та функції системи страхування банківських вкладів.

Статтю присвячено дослідженню характерних рис, принципів побудови та функціонального наповнення системи страхування банківських вкладів в Україні. Автор акцентує увагу на ключовій ролі системи гарантування вкладів у забезпеченні фінансової стабільності, захисту прав вкладників, підвищенні довіри до банківської системи та активізації інвестиційного потенціалу населення. Проаналізовано чинне законодавство, міжнародні стандарти, зокрема Основоволожні принципи (Core Principles) Міжнародної асоціації страховиків депозитів (МАСД), а також еволюцію правового регулювання системи страхування банківських вкладів з урахуванням змін 2022 року.

У статті здійснено класифікацію принципів функціонування системи страхування банківських вкладів за різними критеріями: за джерелом закріплення (спеціалізовані та неспеціалізовані), суб'єктом складом (банки, вкладники, регулятори) та значенням (основні й додаткові). Найбільш вивіреном і таким, що має як теоретичний, так і практичний сенс, є поділ принципів на основні та додаткові. Виокремлено та обґрунтовано доцільність нормативного закріплення наступних основних принципів системи страхування банківських вкладів, як: обов'язкова участь банків у системі страхування банківських вкладів, зниження ризиків, накопичення внесків, обмежене відшкодування та інформаційна відкритість. Окремо підкреслено їх значення для гармонізації національної системи страхування банківських вкладів із міжнародними стандартами. Запропоновано закріпити основні принципи в Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Також окреслено п'ять ключових функцій системи страхування банківських вкладів: ризику (зменшення негативного впливу інфляційних, кредитних та політичних ризиків), регулюючу (сегментація банківської системи та контроль допуску), соціальну (захист малозабезпечених вкладників), інвестиційну (трансформація заощаджень у інвестиції) та економічну (стимулювання зростання ресурсної бази банків). У роботі сформульовано авторське бачення ролі та перспектив розвитку системи страхування банківських вкладів у фінансовій архітектоніці держави.

Ключові слова: система страхування вкладів, банківські депозити, фінансова стабільність, Фонд гарантування, ФГВФО, банківські ризики, принципи, функції.

Valuiev A.O. Features, principles, and functions of the bank deposit insurance system.

The article is devoted to the study of the characteristic features, principles of construction, and functional content of the bank deposit insurance system in Ukraine. The author focuses on the key role of the deposit guarantee system in ensuring financial stability, protecting depositors' rights, increasing confidence in the banking system, and activating the investment potential of the population. The article analyzes current legislation, international standards, in particular the Core Principles of the International Association of Deposit Insurers (IADI), as well as the evolution of legal regulation of the bank deposit insurance system, taking into account the changes of 2022.

The article classifies the principles of the bank deposit insurance system according to various criteria: source of funding (specialized and non-specialized), participants (banks, depositors, regulators), and significance (basic and additional). The article highlights and justifies the advisability of enshrining the following basic principles of the bank deposit insurance system in law: mandatory participation of banks in the bank deposit insurance system, risk reduction, accumulation of contributions, limited compensation, and information transparency. Their importance for harmonizing the national bank deposit insurance system with international standards is emphasized separately. It is proposed to enshrine the basic principles in the Law of Ukraine «On the System of Guaranteeing Deposits of Individuals».

Five key functions of the bank deposit insurance system are also outlined: risk (reducing the negative impact of inflationary, credit, and political risks), regulatory (segmentation of the banking system and admission control), social (protection of low-income depositors), investment (transformation of

savings into investments), and economic (stimulating the growth of the resource base of banks). The paper formulates the author's vision of the role and prospects for the development of the bank deposit insurance system in the financial architecture of the state.

Key words: deposit insurance system, bank deposits, financial stability, Guarantee Fund, banking risks, principles, functions.

Постановка проблеми. Банківський сектор, будучи найважливішою частиною фінансової системи країни, на сьогодні залишається тим «лакмусовим папірцем», який віддзеркалює як позитивні, так і негативні зміни, що відбуваються в державі. Водночас особливість функціонування банківського сектора полягає в тому, що банки акумулюють значні фінансові ресурси і будь-які потрясіння, економічні, соціальні, фінансові і т.п., можуть привести банківський сектор (а з ним – і всю економіку) до дисбалансу і подальшої дестабілізації. Зазначені потрясіння, як правило, супроводжуються панічними настроями серед населення країни, що нерідко супроводжується масовим вилученням із банків депозитів. У даному випадку однією з цілей, які стоять перед державою, є підвищення стабільності функціонування банківського сектора, підвищення рівня довіри до нього. Самі ж банки зацікавлені у збільшенні припливу приватних заощаджень, збільшенні кількості вкладників та розміщенні вкладів на тривалі строки. Тривалі терміни розміщення дозволяють банкам сформувати стійку довгострокову ресурсну базу, задовольнити потреби реального сектора економіки у «довгих» грошах і т.д.

Інвестиції є необхідною умовою розвитку ринкової економіки. Саме інвестиції створюють виробничий потенціал на базі новітніх досягнень науки і техніки, визначають конкурентні позиції суб'єктів господарювання країн на внутрішньому і зовнішньому ринках. Найбільшими інвесторами є комерційні банки, які формують інвестиції на основі залучених у населення заощаджень. Як свідчить статистика, «на руках» у населення України знаходиться кілька десятків мільярдів валютних заощаджень, ще більше гривневих. Виробничий сектор економіки відчуває брак даної грошової маси, але для її залучення у банківський сектор для подальшого розподілу необхідне вирішення низки ключових проблем, пов'язаних із фінансовою безпекою. Вирішенню проблем, пов'язаних із фінансовою безпекою, та завдань щодо активізації процесу трансформації заощаджень в інвестиції повинен сприяти ефективно функціонуючий механізм гарантування заощаджень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемі страхування банківських вкладів присвячені наукові пошуки широкого кола зарубіжних та вітчизняних науковців, зокрема Д. Маслобоєва, Н. Ткаченка, А. Фрідмана, Д. Чеховського та ін. Проте дослідженню безпосередньо принципів та функцій системи страхування банківських вкладів присвячено недостатньо уваги, що актуалізує представлену наукову статтю.

Метою статті є розкриття характерних рис, принципів та функцій системи страхування банківських вкладів.

Виклад основного матеріалу. Гарантовані заощадження (guaranteed savings) – це законодавчо встановлені типи і форми вкладів населення, за якими прийнята процедура відшкодування в разі, якщо кредитний інститут не здатний самостійно здійснювати виплати вкладникам. Гарантуватися заощадження можуть як за допомогою національної системи страхування депозитів кредитних організацій через фонд страхування депозитів, так і у вигляді надання державної гарантії заощадженням населення. Система гарантування вкладів фізичних осіб (система страхування банківських вкладів) є сукупністю відносин з надання населенню зобов'язань щодо повернення їх грошових коштів або частини коштів, розміщених у грошово-кредитних організаціях, зареєстрованих на території України, в разі невиконання зазначеними організаціями своїх зобов'язань за договорами банківського вкладу (депозиту) та банківського рахунку.

Суть вітчизняної системи страхування банківських вкладів може бути визначена через притаманні їй характерні риси.

Цілі системи. Згідно норм Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 р. № 4452-VI [1] на систему покладені наступні цілі:

- захист прав і законних інтересів вкладників банків (захищаюча);
- зміцнення довіри до банківської системи України (зміцнювальна);
- стимулювання залучення коштів у банківську систему України (стимулююча);
- забезпечення ефективної процедури виведення неплатоспроможних банків з ринку та ліквідації банків (забезпечувальна).

«Захищаюча» ціль є основною, її зміст полягає в забезпеченні доступу фізичним особам до їх заощаджень у ситуації, коли банк не в змозі виконати свої зобов'язання. «Зміцнювальна» та «стимулююча» цілі випливають із «захищаючої» цілі, в зв'язку з чим виділення їх окремо в Законі, на нашу думку, було недоцільним [2]. Дані дві цілі ми відносимо до додаткових. Що стосується

«забезпечувальної» цілі, то наша позиція полягає в тому, що вона не має прямого відношення до системи страхування банківських вкладів.

Суб'єкти системи. Суб'єктами системи страхування банківських вкладів є банки, які діють на підставі банківських ліцензій, наданих Національним банком України. Одним із суб'єктів розглядуваної системи виступає Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, на який в системі страхування банківських вкладів, у рамках Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», покладені спеціальні функції. Також до суб'єктів ми можемо віднести Національний банк України. Це обумовлено правовим статусом Національного банку України як особливого центрального органу державного управління, який згідно Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV здійснює банківське регулювання та банківський нагляд. Національний банк України для забезпечення виконання покладених на нього функцій здійснює наступні операції, пов'язані із функціонуванням системи страхування банківських вкладів: надає кредити Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на умовах, визначених нормативно-правовими актами Національного банку; веде рахунки ФГВФО. НБУ також застосовує право безспірного списання коштів з кореспондентського рахунку банку на користь Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у разі звернення Фонду в порядку, встановленому Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» [3] та ін.

Поряд із банками та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, суб'єктами системи страхування банківських вкладів є вкладники – громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які мають право вимоги за вкладом, відповідно положень договору банківського вкладу або договору банківського рахунку.

Участь банків у системі. Участь банків у системі страхування банківських вкладів є обов'язковою, банк в день отримання ним банківської ліцензії стає учасником цієї системи. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб виключає банк з числа учасників системи страхування банківських вкладів у разі прийняття Національним банком України рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку.

Вклади, які підлягають гарантуванню. В Україні підлягають гарантуванню вклади (кошти в готівковій або безготівковій формі у валюті України або в іноземній валюті), які були залучені банком на умовах: договору банківського вкладу (депозиту), банківського рахунку та шляхом видачі іменного депозитного сертифіката, включаючи нараховані відсотки на такі кошти. Гарантування вкладів не потребує укладення додатково відповідного договору страхування. Водночас, згідно ч. 4 ст. 26 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» ФГВФО не відшкодовує кошти: 1) передані банку в довірче управління; 2) за вкладом у розмірі менше 10 гривень; 4) розміщені на вклад у банку особою, яка є пов'язаною з банком особою або була такою особою протягом року до дня прийняття Національним банком України рішення про віднесення такого банку до категорії неплатоспроможних; 5) розміщені на вклад у банку особою, яка надавала банку професійні послуги як аудитор, оцінювач, у разі якщо з дня припинення надання послуг до дня прийняття Національним банком України рішення про віднесення такого банку до категорії неплатоспроможних не минув один рік; 6) розміщені на вклад власником істотної участі банку; 7) за вкладами у банку, за якими вкладники на індивідуальній основі отримують від банку проценти за договорами, укладеними на умовах, що не є поточними ринковими умовами; 8) за вкладом у банку, якщо такий вклад використовується вкладником як засіб забезпечення виконання іншого зобов'язання перед цим банком, у повному обсязі вкладу до дня виконання зобов'язань; 9) за вкладами у філіях іноземних банків; 10) за вкладами у банківських металах; 11) розміщені на рахунках, що перебувають під арештом за рішенням суду; 12) за вкладом, задоволення вимог за яким зупинено відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; 13) розміщені на вклад у банку особою, до якої застосовано санкції іноземними державами (крім держав, що здійснили або здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному в Законі України «Про оборону України») або міждержавними об'єднаннями, або міжнародними організаціями та/або застосовано санкції відповідно до Закону України «Про санкції» [1].

Виникнення права на отримання відшкодування. Протягом 30 днів з дня опублікування відомостей про відкликання банківської ліцензії чи ліквідацію банку, кредитори мають право заявити Фонду гарантування вкладів фізичних осіб про свої вимоги до банку. Пропуск строку на пред'явлення вимог матиме наслідком втрату права на повернення коштів. Вкладник набуває право на одержання гарантованої суми відшкодування коштів за вкладами за рахунок коштів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у межах граничного розміру відшкодування коштів за вкладами за договорами, термін дії яких закінчився станом на день початку процедури виведення ФГВФО банку з ринку, та за договорами банківського рахунку під час тимчасової адміністрації.

Протягом 15-ти днів з дня запровадження тимчасової адміністрації уповноважена особа Фонду гарантування вкладів фізичних осіб формує перелік рахунків, за якими вкладники мають право на відшкодування коштів за вкладами за рахунок коштів ФГВФО, із визначенням сум, що підлягають відшкодуванню, після чого виконавча дирекція ФГВФО їх затверджує. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб не пізніше ніж через 20 робочих днів з дня початку процедури виведення банку з ринку (це і є днем введення тимчасової адміністрації) розміщує оголошення про початок відшкодування коштів вкладникам на офіційному веб-сайті ФГВФО, а також оприлюднює відповідне оголошення у газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України». У цей же 20-ти денний строк Фонд гарантування вкладів фізичних осіб розпочинає виплату відшкодування коштів. ФГВФО здійснює відшкодування коштів за вкладами згідно Загального реєстру за частинами Загального реєстру. Якщо виплати відшкодувань розпочинаються під час дії тимчасової адміністрації, до першої частини Загального реєстру включаються ГСР за вкладами, щодо яких Фондом або уповноваженою особою Фонду не обмежено здійснення банком операцій. Гарантовані суми за рахунком за договорами банківського вкладу, строк дії яких закінчується після початку тимчасової адміністрації, виплачуються після прийняття рішення про ліквідацію банку [4].

Розмір відшкодування. В 1998 році законодавством було встановлено максимальне страхове відшкодування за вкладами, належними конкретній особі, воно дорівнювало розміру самого вкладу, але не більше 500 грн. Однак, у зв'язку з інфляцією, зростанням зарплат і загального добробуту населення, даний розмір був збільшений спочатку до 1200 грн., а згодом досяг 200 тис. грн. Рішення про підвищення рівня страхового відшкодування за вкладами ухвалювалось 11 разів. 13 квітня 2022 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб» від 01.04.2022 р. № 2180-IX [5]. Закон встановив, що через три місяці після припинення чи скасування дії воєнного стану гарантована сума за вкладами становитиме 600 тис. грн.

Зазначимо, що в країнах ЄС гарантована сума становить не менше 100 тис. євро. До того ж згідно світових тенденцій, державні гарантії мають поширюватись на 90% за кількістю вкладів і на 60% за сумою вкладів у банківській системі. Якщо перший показник в Україні становить 98,1%, то другий – лише 40%. Рухаючись за європейськими стандартами, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб ставить перед собою завдання поетапно досягти даного показника, досягнувши покриття 65% від суми вкладів. Якщо ФГВФО не зможе підвищити гарантії, то законодавець може запровадити ступінчасту шкалу виплат. Відзначимо, що ступінчаста шкала виплат страхового відшкодування буде ефективною лише в тому випадку, якщо кожен вкладник навчиться оцінювати фінансову стійкість банку.

Забезпечення фінансової стійкості. Виплата страхового відшкодування здійснюється зі спеціального рахунку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Кошти, отримані ФГВФО в якості початкового, регулярного та спеціального зборів, витрачаються тільки на виконання ним своїх зобов'язань перед вкладниками. У разі дефіциту власних коштів, Фонд для виконання зобов'язань перед вкладниками має право залучити державне фінансування. Водночас держава не може відмовити Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у фінансуванні в разі потреби, що і було продемонстровано в 2014-2016 роках, коли держава надала Фонду кошти в розмірі 80 млрд. грн.

Визначившись із характерними рисами вітчизняної системи страхування банківських вкладів, необхідно акцентувати увагу на тому, що її ефективне функціонування передбачає наявність відповідних принципів.

Із загальнотеоретичної точки зору принципи – це основні ідеї, вихідні положення або провідні начала процесу формування, розвитку і функціонування права. Виходячи з даного визначення, принципи системи страхування банківських вкладів – це основні ідеї (начала) системи, на яких повинні базуватися всі інші положення і норми, що регулюють функціонування системи страхування банківських вкладів фізичних осіб. Принципи є основним організаційним елементом системи страхування банківських вкладів, оскільки інші її елементи вибудовуються відповідно до цих принципів.

Міжнародна асоціація страховиків депозитів (МАСД) у 2009 році підготувала список Основоположних принципів (Core Principles), який повинен бути покладений в основу ефективної системи страхування депозитів. Спиралися вони на Основоположні принципи ефективного банківського нагляду, розроблені Базельським комітетом з банківського нагляду. У 2014 році Основоположні принципи, розроблені МАСД, були переглянуті (їх кількість зменшилася з 18 до 16) і уточнені. Робочий комітет для перегляду й оновлення Основоположних принципів МАСД скоротив дублювання деяких принципів, посилив їх у окремих областях (наприклад, в галузі управління, виплати страхового відшкодування вкладникам, страхового покриття, фінансування), оновив Основоположні принципи, що відносяться до сфери втручання в діяльність проблемних банків та врегулювання неспроможності і т.д. [6, с. 7].

До Основоположних принципів (у редакції 2014 року), які вважаються комплексним стандартом для створення або удосконалення систем страхування депозитів, відносяться наступні:

- принцип захисту вкладників та сприяння фінансовій стабільності;
- принцип наділення страховика депозитів мандатом і повноваженнями, що забезпечує підтримку досягнення цілей державної політики;
- принцип операційної незалежності, керованості, прозорості, підзвітності та ізольованості страховика депозитів від зовнішніх впливів;
- принцип координування діяльності та обміну інформацією між страховиком депозитів і рештою учасників системи підтримки фінансової стабільності;
- принцип наявності формалізованих механізмів обміну інформацією та координації між страховиками депозитів різних країн;
- принцип ефективної політики і процедур планування дій у непередбачених ситуаціях та управління кризами страховиком депозитів;
- принцип обов'язкового членства в системі страхування депозитів;
- принцип чіткого лімітування страхового захисту депозитів та його охоплення;
- принцип доступності коштів і механізмів фінансування, необхідних для оперативного задоволення платіжних вимог вкладників;
- принцип інформованості про вигоди та обмеження системи страхування депозитів;
- принцип правового захисту страховика депозитів та осіб, які працюють (працювали) на нього;
- принцип наділення повноваженнями щодо витребування законного відшкодування у сторін, винних у краху банку;
- принцип участі страховика депозитів у системі раннього виявлення проблем для своєчасного втручання в діяльність проблемних банків;
- принцип наявності у страховика депозитів можливостей для захисту вкладників і сприяння фінансовій стабільності;
- принцип оперативної виплати застрахованих коштів;
- принцип наділення страховика депозитів правом на задоволення його вимог з конкурсної маси згідно законодавчо встановленої черговості кредиторів.

Зазначені Основоположні принципи використовуються як еталон при проведенні державами оцінки якості їх систем страхування депозитів, а також для виявлення прогалин у практиці страхування депозитів та напрацювання заходів з метою усунення таких прогалин. Підкреслимо, що Основоположні принципи також використовуються Міжнародним валютним фондом і Світовим банком у контексті Програми оцінки фінансового сектора з метою оцінити ефективність систем і практики страхування депозитів в окремих країнах. Тією чи іншою мірою, всі Основоположні принципи МАСД (у їх першій редакції) були враховані при вдосконаленні вітчизняної системи страхування банківських депозитів з прийняттям Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 23.02.2012 р. № 4452-VI. Водночас, для повної реалізації всіх принципів, з урахуванням усіх внесених змін в 2014 році, та подальшого якісного розвитку системи необхідний серйозний аналіз стану і практики функціонування системи страхування банківських вкладів в Україні.

У науковій спеціалізованій літературі знайшли своє відображення різні класифікаційні критерії розподілу принципів побудови та функціонування систем страхування банківських вкладів. Так, за способом закріплення, принципи можуть бути поділені на:

1) спеціалізовані (профільні) принципи. Даний вид принципів закріплюється у профільному законі, що регулює функціонування системи страхування банківських вкладів;

2) неспеціалізовані принципи, передбачені іншими правовими актами.

За суб'єктом складом систем страхування банківських вкладів:

1) принципи, що стосуються грошово-кредитних організацій – банків;

2) принципи, що стосуються вкладників – фізичних осіб;

3) принципи, що стосуються суб'єкта, на якого покладені спеціальні цілі, права і обов'язки в сфері гарантування вкладів фізичних осіб (Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (Україна), Банківський гарантійний фонд (Польща) і т.п.)

Акцентуємо увагу на тому, що більшість вчених дотримується позиції, згідно з якою принципи побудови та функціонування систем страхування банківських вкладів можуть бути поділені на основні й додаткові. На нашу думку, дана позиція є найбільш вивірною, має як теоретичний, так і практичний сенс, оскільки акцентує увагу на субординації принципів, дозволяє ранжувати принципи системи страхування банківських вкладів за їх важливістю. Водночас основні принципи необхідно закріпити в Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», яким встановлюються правові, фінансові та організаційні засади функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, повноваження Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та ін. У цьому

випадку вони також стануть спеціалізованими (профільними) принципами. Всі додаткові принципи можна відобразити в нормативно-правових актах Національного банку України та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

До основних принципів ми відносимо:

- принцип обов'язкової участі;
- принцип зниження ризиків;
- принцип накопичення внесків;
- принцип обмеженого відшкодування;
- принцип інформаційної відкритості.

Якщо в наукових колах щодо основних принципів сформувалась порівняно стійка позиція, то єдину позицію стосовно додаткових принципів ще належить виробити. На відміну від додаткових принципів, основні принципи є ідеальними провідними началами, що відображають найбільш фундаментальні основи системи страхування банківських вкладів, яка розглядається з точки зору не лише її нинішнього стану, але й перспектив розвитку. Зазначені нами базові принципи прямо не закріплені в Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», а впливають з інших його норм і положень.

Принцип обов'язкової участі отримав досить значне поширення у світовій практиці, оскільки його суть полягає в тому, що в системі страхування банківських вкладів зобов'язані брати участь всі банки. Обов'язкова, а не добровільна участь банків у системі страхування вкладів: по-перше, сприяє захисту інтересів громадян країни при подоланні тих наслідків, які торкнулися банківського сектора в зв'язку з кризовими ситуаціями; по-друге, диверсифікує ризики і ресурсну базу; по-третє, сприяє фінансовій стабільності системи страхування банківських вкладів у довготривалій перспективі.

Як свідчить зарубіжний досвід, системи з добровільною участю є більш сприйнятливими до криз у зв'язку із потраплянням до них безлічі «кишенькових» банків, створених для виконання приватних (проте не завжди законних) цілей своїх засновників. Водночас в таких системах виникає двояка ситуація. Послуги «кишенькових» банків, які не беруть участі в добровільних системах страхування банківських вкладів, для вкладників виявляються дешевшими за ті, які надають банки, що беруть участь у таких системах; це сприяє обслуговуванню «кишеньковими» банками все більшої кількості клієнтів. Ті ж банки, які є учасниками системи, перекладають свої витрати на клієнтів-вкладників, що, в свою чергу, знижує привабливість умов укладеного договору банківського вкладу та сприяє відтоку клієнтів.

Принцип зниження ризиків зменшує настання несприятливих наслідків для вкладників у випадку невиконання банками своїх зобов'язань за вкладами. Ризик може бути значно зменшений за допомогою:

- встановлення стандартів якості корпоративного управління та вимог до управління ризиками окремими банками;
- ефективної ринкової дисципліни;
- посиленого пруденційного регулювання і нагляду;
- законодавчого закріплення ліміту страхового покриття, типів фінансових інструментів, що захищаються системою страхування, методів розрахунку розміру вимог власників депозиту;
- організацією фінансування системи та інших, пов'язаних із цим питань.

Принцип накопичення полягає в накопичувальному характері фонду, який акумулює необхідні ресурси в системі страхування банківських вкладів для швидкої виплати сум страхового відшкодування. Постійне акумулювання грошей сприяє тому, що у випадку банкрутства банку, коштів для розрахунків із кредиторами буде достатньо, оскільки сам розмір внесків встановлюється, виходячи з очікуваної або можливої шкоди, яка може бути завдана вкладникам. Водночас на відміну від існуючого в світовій практиці методу утворення страхового фонду «ex post», при якому необхідний розмір коштів для розрахунків із кредиторами вноситься після банкрутства банку, метод, який використовується в Україні, є більш раціональним і справедливим. Раціональність полягає в тому, що банки можуть прогнозувати і планувати свої витрати, оскільки знають, коли і який внесок вони повинні внести на рахунок фонду. Справедливість – збанкрутілий банк до моменту свого банкрутства вже сплачував внески, частина з яких піде на розрахунок з його ж кредиторами.

Принцип обмеженого відшкодування виплат по вкладах визначає характер і розмір виплат при настанні страхового випадку. В основі системи страхування закладений принцип обов'язкової компенсації вкладу (повної або часткової). Відмінність між системами страхування з повною і частковою компенсацією полягає в тому, що в першому випадку гарантується весь вклад, а в другому – частина вкладу за заздалегідь визначеною шкалою, що має верхню межу. Спочатку максимальний розмір відшкодування за вкладом, у разі недоступності вкладу в комерційному банку фізичній

особі, був встановлений у розмірі вкладу, але не більше 500 гривень. На сьогоднішній день сума гарантованого відшкодування вкладів зросла у 400 разів і складає 200 тис. грн. Зміни суми відшкодування були обумовлені фінансовими можливостями системи страхування вкладів і метою, яка полягала в забезпеченні захисту не тільки власників «дрібних», але й «середніх» вкладів. На думку банківської спільноти, з якою не можна не погодитися, підвищення розміру страхового відшкодування дозволяє збільшувати частку вкладників, які отримують повне страхове відшкодування закладами, а також позитивно впливати на поведінку вкладників у цілому.

Принцип інформаційної відкритості полягає у відкритому характері функціонування системи страхування банківських вкладів. Інформація щодо функціонування системи страхування банківських вкладів, її суб'єкта – Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, боржників банків в управлінні Фонду, результати оцінки активів, інвентаризації майна банків і формування ліквідаційної маси та ін. повинна бути доступною для громадськості. Інформація повинна мати публічний характер, що сприятиме довірі вкладників до системи страхування банківських вкладів – зокрема, та банківської системи України в цілому. Водночас відкритість покликана забезпечити ефективний громадський і державний контроль над функціонуванням системи страхування банківських вкладів, а також здійснення заходів щодо її розвитку та вдосконалення.

Отже, принципи системи страхування банківських вкладів – це основні ідеї (начала) системи, на яких повинні базуватися всі інші положення і норми, що регулюють функціонування системи страхування банківських вкладів фізичних осіб, які становлять цілісну систему і класифікуються за різними підставами. В ході проведеного дослідження ми встановили, що найбільш вивіреним і таким, що має як теоретичний, так і практичний сенс, є поділ принципів на основні та додаткові. До основних були віднесені: принцип обов'язкової участі, принцип зниження ризиків, принцип накопичення внесків, принцип обмеженого відшкодування та принцип інформаційної відкритості. Перелік основних принципів необхідно закріпити в Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Розгляд системи страхування банківських вкладів передбачає, в тому числі, дослідження притаманних їй функцій. Функції визначають як основні напрямки діяльності. Також їх можна розглядати у вигляді основної ролі, яку виконує певний орган, процес і т.п. по відношенню до цілого. Виходячи з цього, під функціями системи страхування банківських вкладів слід розуміти основні напрями діяльності, що виконуються системою страхування банківських вкладів.

Підкреслимо, що на сьогодні у науковій спільноті відсутня єдина позиція щодо функцій системи страхування банківських вкладів. Вченими не вироблена не тільки загальна класифікація цих функцій, але й відсутня спільна думка щодо того, які функції виконує система страхування банківських вкладів. На наявну ситуацію негативно впливає і той факт, що окремими представниками наукової спільноти змішуються функції системи страхування банківських вкладів і того суб'єкта, на якого покладені спеціальні цілі, права та обов'язки в сфері гарантування вкладів фізичних осіб. На нашу думку, ототожнення функцій, які виконуються системою страхування банківських вкладів, з функціями Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, тобто спеціальним органом щодо забезпечення її функціонування є некоректним, оскільки основною функцією Фонду є управління цією системою. Проаналізувавши наведені в науковій літературі підходи до формулювання функцій системи страхування банківських вкладів, ми можемо відзначити наступне: по-перше, немає точної градації між основними функціями, які виконує зазначена система, і додатковими функціями; по-друге, оскільки специфіка системи страхування банківських вкладів включає в себе елементи страхування і банківської сфери, то й основа для функцій системи страхування банківських вкладів у різних джерелах вибирається різна: система страхування або банківська сфера; по-третє, при використанні різних формулювань зміст окремих функцій у різних дослідників виявляється ідентичним.

На нашу думку, поділ функцій на основні та додаткові є недоцільним заняттям, оскільки призведе, в кінцевому підсумку, до того, що розвиток системи страхування банківських вкладів може здійснюватися на догоду основним її функціям та на шкоду додатковим. Поділ функцій на банківські і страхові є природним, але також пов'язаним із безліччю труднощів, оскільки функціонування системи страхування банківських вкладів перебуває на стику сфери страхування та банківської сфери. Виділення «чистих» функцій, що належать до тієї чи іншої сфери, можливе, проте значна кількість таких функцій в будь-якому випадку буде змішаною, що спонукатиме класифікатора до впровадження не тільки банківських і страхових функцій системи страхування банківських вкладів, але й змішаних. Виходячи з наведеної позиції ми вважаємо, що до функцій системи страхування банківських вкладів можна віднести наступні:

Ризикова функція. Зміст ризикової функції полягає в основі системи страхування банківських вкладів. Без ризику не існувало б самого поняття страхування. Під ризиком потрібно мати на увазі

явища, саме існування яких може завдати шкоди об'єкту страхування, в аспекті нашого дослідження таким об'єктом є банківський вклад. Банківські вклади можуть зазнавати трьох видів ризику: інфляційного, кредитного та політичного.

Інфляційний ризик пов'язаний зі знеціненням вкладених грошей, яке не покривається відсотком закладами. Навіть при повній ринковій свободі встановлення процентних ставок дрібні вкладники, зазвичай, не в змозі досягти відсотка, що перевищує фактичний темп зростання цін. Негативний реальний відсоток при інфляції для таких вкладників є, швидше, правилом, ніж винятком. У період ринкових перетворень саме цей фактор частково превалював у країнах Східної Європи (Болгарія та Угорщина) і в більшості республік колишнього Радянського Союзу, що відносить його до пріоритетних проблем, які підлягають вирішенню в першочерговому порядку для створення умов забезпечення стабільності внутрішніх заощаджень. Кредитний ризик притаманний вкладу як і кожному незабезпеченому кредиту. Це ризики банкрутства банку та різних варіантів відмови або затримки виплати вкладів. Вони принципово не можуть бути усунені при будь-якій банківській системі, але можуть бути істотно зменшені при ефективній банківській системі та державному регулюванні. Політичний ризик залежить від прийнятих державою рішень щодо вкладників та їх вкладів. Такі рішення можуть бути як радикального, так і помірному характеру. Радикальні рішення пов'язані з частковим або повним заморожуванням самих вкладів, як це було ізкладами населення, що знаходилися на рахунках Ощадбанку СРСР і перейшли до Державного ощадного банку України, створеного на базі тих установ Ощадбанку СРСР, які розташовувалися в нашій країні. Помірний характер полягає в тимчасовому припиненні видачі вкладів (депозитів) на вимогу, обмеженні їх розміру і т.п. Так, у кризовий 2008 рік Національний банк України в Постанові «Про додаткові заходи щодо діяльності банків» від 11.10.2008 р. № 319 [7] зобов'язав банки виконувати свої зобов'язання за всіма типами договорів із залучення коштів у будь-якій валюті лише в разі настання строку завершення зобов'язань, незалежно від категорії контрагентів (п. 2.4.).

Загалом навіть не дивлячись на наявність інфляційного, кредитного та політичного ризиків слід підкреслити, що вся банківська діяльність носить загальний ризикований характер. Які б оздоровчі та профілактичні заходи не проводив Національний банк України, ризик банкрутства банків залишається завжди, а в зв'язку з ним – і ризик втрати вкладником своїх накопичень. Система страхування вкладів сприяє перебуванню ризику в хиткій рівновазі, при якій він є прийнятним і для вкладників, і для банківської системи.

Регулююча функція. Суспільство зацікавлене в нормальному функціонуванні комерційних банків та збереженні стабільності всієї банківської системи. Відбувається регулювання і подальша сегментація банківської системи: учасниками системи страхування банківських вкладів стають лише ті кредитні організації, які відповідають певним вимогам. Реалізація даної функції в період формування системи страхування банківських вкладів, коли вирішувалося питання про те, хто увійде до даної системи, дозволила грошового регулятора посилити боротьбу з тіньовим сектором економіки. Слід також зазначити, що дана функція пов'язана з нормами економічної поведінки, які дозволяють контролювати діяльність банку. У ній втілена захисна властивість власного капіталу банку. Останній покликаний оберігати комерційний банк від фінансової нестійкості та надмірних ризиків, виступаючи в якості регулятора його діяльності, а саме – служити підтримкою рівномірного, упорядкованого зростання банківських активів та регулювати обсяг практично всіх пасивних операцій. Підкреслимо, що регулююча функція проявляється через створення в банківському секторі особливої системи допуску кредитних організацій до коштів населення. Оскільки участь в системі страхування банківських вкладів в Україні є обов'язковою, то банки стають учасниками цієї системи в день отримання ними банківської ліцензії. В іншому випадку кредитна організація не буде вважатися банком і не зможе здійснювати виняткові для цього виду кредитних організацій операції – банківські операції.

Соціальна функція. Соціальна функція системи страхування вкладів обумовлена захистом найменш соціально захищених верств населення, які і складають більшість всіх споживачів послуг банківських вкладів. Спрямованість системи страхування вкладів саме на дрібних вкладників підтверджується сумою відшкодування. На сьогодні, у разі прийняття Національним банком України рішення про віднесення комерційного банку до категорії неплатоспроможних або про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку, клієнту відшкодовуються кошти за його вкладом, а також кошти в розмірі вкладу, включаючи проценти (відсотки), нараховані на день початку процедури виведення Фондом банку з ринку, у розмірі загальної суми вкладів, але не більше 200 тисяч гривень. Ця сума повністю покриває 98,1% всіх вкладів.

Впровадження системи страхування вкладів на практиці посилює прагнення і панівний інтерес дрібних вкладників зберігати свої заощадження в банках.

Пріоритет дрібних вкладів та вилучення з об'єкта страхування великих рахунків, які мають у банках корпорації, визначаються низкою взаємопов'язаних факторів і цілей:

- захист дрібних вкладників, вклади яких становлять значну частину національних заощаджень, має особливе значення для забезпечення високої або хоча б прийнятної загальнонаціональної норми накопичення і підтримки соціальної стабільності;
- значна чисельність дрібних вкладників може створити особливо критичну обстановку банківських криз, напруженість на фоні вилучення вкладів та спровокувати соціальне невдоволення, з яким важко буде впоратися;
- необ'єктивність і недостатність інформації особливо сильно впливає на поведінку дрібних вкладників, оскільки вони апріорі не можуть володіти повною інформацією та діяти з достатнім ступенем раціональності;
- захист вкладників, зазвичай, вимагає значних фінансових ресурсів, часто – витрат бюджетних коштів, що змушує державу обмежувати розміри застрахованих (гарантованих) вкладів, а більш повне охоплення вкладів вимагатиме збільшення внесків банків до фонду страхування (гарантування).

Відзначимо, що соціальна функція систем страхування банківських вкладів притаманна країнам, що розвиваються та країнам, чия економіка знаходиться в перехідній фазі. У розвинених країнах, зі стабільною економікою, сума страхування встановлюється на істотно більш високому рівні, ніж у вітчизняній системі страхування банківських вкладів, і спрямована на захист середнього класу населення (клас між бідними і багатими), який в Україні становить 1,1%.

Інвестиційна функція. Інвестиційна функція в системі страхування банківських вкладів реалізується через призму самої суті функціонування банківських структур, які можуть використовувати заощадження населення у своїй подальшій інвестиційній діяльності. На сьогодні загальна сума вкладів фізичних осіб, у тому числі ФОП, у банках України станом на 1 січня 2025 року склала 1392,2 млрд. грн. Протягом 2024 року загальний приріст вкладів громадян склав 157,4 млрд. грн., з яких 110,6 млрд. грн. – реальне зростання (без врахування переоцінки гривневого еквіваленту валютних вкладів) [8].

Однак, дана функція ще не розкрила свого повного потенціалу, оскільки економічне зростання в Україні за сучасних умов більш ніж на 50% фінансується за рахунок власних коштів, а частка банківських кредитів у фінансуванні інвестицій перебуває на рівні 3-4%.

Економічна функція. Система страхування банківських вкладів сприяє збільшенню пасивів банківських структур і зменшенню процентних ставок за залученими вкладами, що сприяє зростанню кількості таких вкладів (перевага банків). Перевага вкладників полягає в можливості без страху інвестувати кошти в банки (в розмірі до 200 тис. грн.) та отримувати по них дохід у вигляді відсотків, що утворюються в ході фінансових операцій із внеском. В цілому ж відбувається збільшення обсягів банківських кредитів та інвестицій, як на основі збільшення ресурсної бази, так і шляхом розширення доступності кредитних ресурсів. Довгострокове функціонування системи страхування банківських вкладів, збільшення суми відшкодування обумовлюють подальше прагнення вкладників, з одного боку, до більш тривалого розміщення грошових коштів у банках, а з іншого – призводять до збільшення самого розміру залучених у банківський сектор коштів. Даний фактор не можна недооцінювати, оскільки в 2020 році з усіх нових депозитів лише 12% були строковими, переважну більшість своїх грошей населення все ще тримає на рахунках «до запитання» або на короткострокових депозитах.

Залежно від типу системи страхування банківських вкладів, захист вкладників доповнюється окремими заходами відповідного органу, на якого покладені спеціальні цілі, права та обов'язки у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, з підтримки функціонування проблемних банків. Це забезпечує економію державних коштів, які будуть витрачені на врегулювання питань та їх наслідків, що виникають із вкладниками збанкрутілих банків, підвищує довіру до банківської системи і держави загалом (перевага держави).

Висновки. Резюмуючи вищевикладене, необхідно відзначити, що:

Принципи системи страхування банківських вкладів – це основні ідеї (начала) системи, на яких повинні базуватися всі інші положення і норми, що регулюють функціонування системи страхування банківських вкладів фізичних осіб, які становлять цілісну систему і класифікуються за різними підставами. Найбільш вивіреним і таким, що має як теоретичний, так і практичний сенс, є поділ принципів на основні та додаткові. До основних були віднесені: принцип обов'язкової участі, принцип зниження ризиків, принцип накопичення внесків, принцип обмеженого відшкодування та принцип інформаційної відкритості. Перелік основних принципів необхідно закріпити в Законі України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Функції системи страхування банківських вкладів – це основні напрями діяльності, що виконуються системою страхування банківських вкладів. Система страхування банківських вкладів для

досягнення мети і реалізації свого призначення виконує наступні функції: ризикову, регулюючу, соціальну, інвестиційну та економічну.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про систему гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 23.02.2012 р. № 4452-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2012. № 50. Ст. 564.
2. Боднарчук О.В., Габрелян А.Ю. Розвиток системи страхування банківських вкладів України. *Економіка. Фінанси. Право*, 2023. № 6. С. 50–55.
3. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*, 1999. № 29. Ст. 238.
4. Положення про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів закладами, затверджено Рішенням виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 09.08.2012 р. № 14 (у редакції Рішення виконавчої дирекції Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 26.05.2016 р. № 823). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1548-12#Text> (дата звернення: 25.06.2025).
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення стабільності системи гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 01.04.2022 р. № 2180-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2180-20#Text> (дата звернення: 25.06.2025).
6. Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems. International Association of Deposit Insurers (IADI), 2014. 56 р.
7. Про додаткові заходи щодо діяльності банків: Постанова Правління Національного банку України від 11.10.2008 р. № 319. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0319500-08#Text> (дата звернення: 25.06.2025).
8. Кириченко А. Українці збільшили обсяги вкладів до банків: яка загальна сума. URL: <https://pravda.com.ua/finances/zagalna-suma-depozitiv-u-bankah-ukrajini-na-pochatku-roku-sklala-1-392-2-mlrd-802954/> (дата звернення: 25.06.2025).
9. Габрелян А.Ю. Особливості функціонування міжнародних стратегічних альянсів в IT-сфері. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 1/2. С. 490–498.
10. Габрелян А.Ю. Переваги та недоліки створення міжнародних стратегічних альянсів. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 3. С. 601–610.
11. Горбайчук Л.В., Габрелян А.Ю. Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. *«Правові системи»*. Науково-практичний електронний журнал, 2018. № 1/2. С. 301–312.
12. Колесник М.І., Габрелян А.Ю. Аналіз доходів та витрат домогосподарств України. *Вісник Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*, 2019. № 1(26). С. 59–70.

ПОДАТКОВЕ РЕЗИДЕНТСТВО ВИМУШЕНО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: УЗГОДЖЕННЯ З ФУНДАМЕНТАЛЬНИМИ ПРИНЦИПАМИ СПРАВЕДЛИВОСТІ ТА ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

Вітюк М.С.,

*магістр права, аспірант 3-го року навчання,
Національний університет «Києво-Могилянська академія»*

Вітюк М.С. Податкове резидентство вимушено переміщених осіб: узгодження з фундаментальними принципами справедливості та правової визначеності.

Проблема визначення податкового резидентства біженців і вимушено переміщених осіб набуває дедалі більшої актуальності на тлі зростаючої глобальної мобільності населення та системної нестабільності, спричиненої збройними конфліктами, природними катастрофами, терористичними загрозами й іншими масштабними гуманітарними кризами. Традиційні підходи до встановлення податкового резидентства фізичних осіб переважно ґрунтуються на формальних критеріях - таких як кількість днів фізичної присутності, центр життєвих інтересів або звичне місце проживання - без належного врахування справжніх намірів особи або вимушеного характеру її переміщення. Як наслідок, особи, які були змушені змінити місце проживання через обставини непереборної сили, можуть бути визнані податковими резидентами держави перебування навіть за відсутності будь-якого добровільного чи осмисленого зв'язку з цією юрисдикцією. Така ситуація вступає в конфлікт із принципами правової визначеності, справедливості, гуманізму та пропорційності. У статті обґрунтовується необхідність упровадження концепції «вимушеного» (недобровільного) податкового резидентства, яка має на меті створення окремого правового режиму для осіб, переміщених унаслідок надзвичайних, виняткових подій, що не залежать від їхньої волі чи вибору. Запропонована модель передбачає перехідний пільговий період тривалістю до 365 днів, протягом якого такі особи не визнаються податковими резидентами приймаючої юрисдикції, що дозволяє уникнути юридичної невизначеності та зайвого податкового тиску. Водночас запропонований підхід передбачає гнучку індивідуальну оцінку ступеня адаптації особи в новому середовищі, за якою такі чинники, як тривале працевлаштування, навчання неповнолітніх дітей, інтеграція в освітні заклади, участь у громадському житті чи возз'єднання з родиною, можуть слугувати підставою для дострокового перегляду податкового статусу. У статті також аналізується співвідношення цієї концепції з установленими критеріями центру життєвих інтересів і доміцилію, а також окреслюються можливі шляхи міжнародної координації, зокрема через коментарі до модельних конвенцій, двосторонні угоди та багатосторонні інституційні механізми. Запропоноване рішення дозволяє сформулювати збалансований підхід, що поєднує податкову ефективність, гуманітарні міркування та гарантії верховенства права у сфері міжнародної податкової політики, сприяючи більш справедливому, передбачуваному та людяному глобальному податковому порядку.

Ключові слова: принципи права, принцип справедливості, принцип правової визначеності, податкове право, податкове резидентство, «вимушене» податкове резидентство, біженці, міграція, оподаткування, правовий захист.

Vitiuk M.S. Tax residency of forcibly displaced persons: alignment with the fundamental principles of justice and legal certainty.

The issue of determining the tax residence of refugees has become increasingly relevant in light of rising global mobility and systemic instability caused by wars, disasters, and humanitarian crises. Traditional approaches to determining individual tax residence are predominantly based on formal criteria - such as the number of days of physical presence, center of vital interests, or habitual abode - without adequately accounting for the individual's intent, vulnerability, or the involuntary nature of their displacement. As a result, individuals who relocate to another jurisdiction due to force majeure circumstances may be deemed tax residents without any genuine or voluntary connection to the host state, thus conflicting with the principles of legal certainty, fairness, and proportionality. This paper advocates for the implementation of the concept of "forced" (non-voluntary) tax residence, aimed at establishing a distinct legal regime for persons who have been displaced due to extraordinary events beyond their control. The model introduces a transitional exemption period of up to 365 days during which such persons shall not be considered tax residents of the host jurisdiction, thereby providing

temporary relief, legal clarity, and administrative consistency. At the same time, the approach incorporates a flexible assessment of individual adaptation, proposing that indicators of integration into the new society - such as long-term employment, education of children, social participation, or family reunification — can serve as triggers for early reassessment of status. The article further explores the relationship between this concept and the traditional criteria of center of vital interests and domicile, and outlines possible instruments for international coordination, including model tax conventions, bilateral agreements, and multilateral frameworks. The proposed solution enables a balanced response that integrates fiscal efficiency, humanitarian considerations, and rule-of-law safeguards in international tax policy, ultimately contributing to a more equitable and coherent global tax system.

Key words: legal principles, principle of justice, principle of legal certainty, tax law, tax residency, «forced» tax residency, refugees, migration, taxation, legal protection.

Постановка проблеми. Податкове резидентство вимушено переміщених осіб, або ж біженців становить складну та актуальну проблему в сучасному світі, особливо в контексті зростаючої міжнародної міграції та глобальної нестабільності. Забезпечення належного та справедливого податкового статусу для осіб, що шукають притулок, має велике значення як для особи, так і для приймаючої країни. Однак, як показав нещодавній досвід з українськими біженцями, існуючі податкові підходи до визначення податкового резидентства фізичних осіб можуть досить часто не враховувати реалії ситуації та фактично йти всупереч загальним принципам права. У цьому контексті важливо звернути увагу саме на принципи справедливості та визначеності, котрі по своїй природі покликані забезпечувати стабільне правове становище індивіда шляхом справедливого вдосконалення, зокрема, процесів правозастосування [13, ст. 53–55]. Безперечно виникає й питання про необхідність розробки та впровадження досконалого підходу до податкового резидентства біженців. Такий підхід має враховувати потреби цієї вразливої категорії осіб, забезпечуючи їм не лише правовий захист, але й можливість відчувати себе безпечно та інтегровано в нове суспільство. Важливість цього питання стає очевидною у контексті глобальних викликів, які постали перед світовим товариством, таких як: регулярні військові конфлікти та війни по всьому світу, соціальна та економічна нестабільність.

Стан опрацювання проблематики. Значна кількість науковців, як українських, так й іноземних, досліджували основоположні принципи справедливості та правової визначеності у праві. Для прикладу, українські вчені, такі як Козюбра М.І., Приймак А.М., Матвеева Ю.І. та Шугалеева І.Г., розглядали теоретичні та практичні аспекти правової визначеності, а роботи Федорова С., Лобач О.М. та Товкуна Л.В. досліджували реалізацію цих принципів у податковому праві України. Концепція справедливості в оподаткуванні розглядалася Андрущенко В.Л. і Тучаком Т.В. та Пацурківським П.П., а ширший порівняльний аналіз надавали іноземні науковці П. Кроуфорд та Р. Вуд. Ці роботи демонструють стійкий інтерес до нормативних засад податкового права. Однак наразі у відкритому доступі немає досліджень, які б безпосередньо аналізували, чи відповідає існуюча концепція податкового резидентства фізичних осіб принципам справедливості та правової визначеності, особливо в контексті біженців. Ця стаття має на меті заповнити цю прогалину.

Метою цієї статті є визначення теоретичних і правових засад податкового резидентства у застосуванні до вимушено переміщених осіб крізь призму фундаментальних принципів справедливості та правової визначеності й сучасних доктринальних інтерпретацій принципу верховенства права, а також в рамках як міжнародного, так і порівняльного податкового права, виявити суперечності та структурні невідповідності, які виникають, коли звичні критерії резидентства накладаються на вимушено переміщених осіб.

Принципи права посідають фундаментальне місце в юридичній теорії та практиці, формуючи як загальне розуміння правових систем, так і їхніх окремих галузей [4, ст. 360]. Однак, незважаючи на їхню поширеність у правовому дискурсі, ці принципи часто недостатньо використовуються на практиці. Юристи-практики, в тому числі судді, схильні надавати перевагу застосуванню кодифікованих правових норм, навіть якщо такі норми суперечать основоположним правовим принципам, про що свідчить судова практика [4, ст. 361]. Як зазначає професор Козюбра М.І. ця тенденція відображає більш глибоку проблему: відсутність достатньої ідеологічної та методологічної взаємодії з принципами права, що перешкоджає розвитку більш узгодженої та справедливої правової системи [4, ст. 361].

В епоху глобальних трансформацій принципи права повинні розвиватися відповідно до постіндустріальних цінностей, таких як людська гідність, демократія та верховенство права [4, ст. 363]. Справедливість, виступаючи моральною та духовною основою права, стає вирішальним маркером його легітимності. Без неї право ризикує перетворитися на просту формальність, позбавлену етичного та морального змісту. Важливо зазначити, що поняття справедливості є динамічним і

залежним від контексту, змінюючись залежно від історичних періодів і культурних умов. Хоча такі цінності, як справедливість, рівність і свобода залишаються центральними, їх інтерпретація може суттєво відрізнятись навіть серед людей в межах одного суспільства [4, ст. 363]. Тим не менш, правові принципи, незважаючи на притаманну їм гнучкість, слугують більш раціональними та стабільними основами правового значення [4, ст. 379].

Фундаментальні принципи права, серед яких і принцип справедливості, є загальними для всіх правових систем. Враховуючи це, доцільно дослідити, як цей принцип міг би слугувати вирішенню проблеми з визначенням податкового резиденства для осіб, які за форс-мажорних обставин змушені перебувати за межами країни, громадянами якої вони є.

Виклад основного матеріалу

Принцип справедливості в податковому праві

Принцип справедливості в оподаткуванні є наріжним каменем сучасних ефективних податкових систем у всьому світі. По суті, місцями будучи досить абстрактним та суб'єктивним поняттям, принцип справедливості безперечно системоутворюючий та ключовий для будь-якої податкової системи. Він має на меті збалансувати зобов'язання, покладені на платників податків, з їхніми економічними можливостями, гарантуючи аби податкові системи слідували не лише фіскальним цілям, а й враховували існуючі суспільні цінності. В сучасній доктрині досить багато як вітчизняних, так й іноземних науковців звертались до принципу справедливості в податковому праві, розглядаючи його під різними кутами.

Так, Лобач О.М. у своїй роботі «Принципи права: особливості в податковому праві» підкреслює важливу роль принципів у податковому праві та висвітлює виклики, пов'язані з їх практичним застосуванням. Вчена стверджує, що хоча такі принципи, як справедливість, рівність і гуманізм, є теоретично визнаними та важливими для податкових систем, вони часто недостатньою мірою використовуються в реальній податковій практиці. Такий підхід вона пов'язує з тенденцією розглядати принципи як абстрактні явища, а не дієві інструменти, що у свою чергу обмежує їх застосування законодавцями, податковими органами та судами [6, ст. 44]. Вважаю, що ця теза досить влучно ілюструє сучасну проблематику застосування принципу справедливості в податковому праві, хоча останній має бути основою будь-якої податкової системи та першочерговим аргументом для вирішення податкових спорів.

Лобач О.М. обґрунтовано критикує такий підхід, закликаючи до більш послідовного та практичного впровадження цих принципів у вітчизняну податкову політику та правозастосування [6, ст. 45]. Правова справедливість, на її думку, є важливим важелем та фактично мостом для правильної та доцільної реалізації податкових норм та зобов'язань. Принцип справедливості забезпечує відповідність податкових зобов'язань можливостям платників податків, зберігаючи при цьому прозорість і послідовність [6, ст. 42-43].

Дослідження Андрущенка В.Л. та Тучака Т.В. під назвою «Справедливість в оподаткуванні: фіскальний наступ на багатство» щодо податкової справедливості формує детальну основу для оцінки балансу між економічними та правовими принципами в оподаткуванні. Юридична справедливість, або податкова справедливість, гарантує, що податкові системи підтримують верховенство права, забезпечуючи дотримання законодавства та справедливе покарання за його порушення. Автори підкреслюють, що справедливість вимагає пропорційності, коли податковий тягар відповідає платоспроможності платників податків, і послідовності в застосуванні податкового законодавства для запобігання дискримінації або фаворитизму [1, ст. 2]. Ця правова основа має вирішальне значення для підтримки довіри до податкової системи та виховання почуття громадянської відповідальності серед платників податків. На практиці цей баланс забезпечується, зокрема, такими ініціативами, як прогресивне оподаткування, коли заможні громадяни сплачують більш пропорційні внески, що відображає їхню спроможність підтримувати державні послуги. Однак автори визнають, що досягнення абсолютної справедливості є складним завданням, посилаючись на різні суспільні погляди на оподаткування та мінливий характер правових норм, економічного та соціального становища світу. Водночас, вони стверджують, що справедливість в оподаткуванні повинна адаптуватися до мінливих соціальних та економічних умов [1, ст. 2-3].

Український науковець Федоров С. визначає справедливість в оподаткуванні як оціночне поняття, що вимагає контекстуальної інтерпретації. У свою чергу відсутність загально визнаних визначень цього поняття, чи критеріїв часто призводить до непослідовного застосування та суб'єктивних суджень у юридичній та адміністративній практиці [15, ст. 160-161]. Більше того, жорсткі законодавчі формулювання часто перешкоджають гнучкому застосуванню цього принципу, а це в свою чергу призводить до формалістичних підходів, які не враховують різноманітні обставини платників податків [15, ст. 161-162]. Така неоднозначність підкреслює потребу в тонкому розумінні справедливості, яке адаптується до різних обставин та економічних реалій.

Варто зазначити, що у світлі останніх подій в Україні, вітчизняні законотворці намагалися впровадити, зокрема, принцип справедливості в реальний практичний вимір, на чому наголошує Пацурківський П.П.. Повномасштабна війна запровадила нову ціннісну матрицю в податковому праві, зосередившись на справедливості та розумності. Держава відреагувала на кризу лібералізацією податкової політики, зниженням ставок, звільненням від оподаткування товарів і послуг та пом'якшенням правозастосування. Ці реформи на певний час досить ефективно збалансували фіскальні цілі держави та інтереси платників податків, які опинилися в скрутному становищі, створивши відносини співпраці в період надзвичайної невизначеності щодо майбутнього [11, ст. 69-72].

Принцип справедливості є ключовим елементом сучасних податкових систем, який забезпечує баланс між економічними можливостями платників податків та їхніми зобов'язаннями. У контексті цього принципу вітчизняні вчені у своїх дослідженнях наголошують на важливості пропорційності податкового навантаження, адаптивності до соціально-економічних умов та послідовної законодавчої імплементації. Важливо досягнення стійкої податкової справедливості вимагає системного та регулярного підходу з боку податкових та судових інстанцій, який би інтегрував цей принцип у довгострокову правозастосовчу практику та був ефективною опорою для платників податків.

Безперечно станом на сьогодні правозастосування фундаментальних принципів в адміністративному судочинстві потребує значно більшої уваги, як з боку учасників судового процесу, так і з боку судів. Тим не менше, є випадки коли суди в податкових спорах доцільно та влучно звертаються до правових основ у вигляді принципу справедливості. Для прикладу у Постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 826/8250/17 від 7 серпня 2019 року, суд роз'яснив, що оскільки поняття «справедливість» законодавчо не визначено, його застосування має оцінюватися з урахуванням конкретних обставин кожної справи. Таким чином, дотримання судами принципу справедливості залежить від контекстуального аналізу, а не від фіксованого стандарту, що посилює важливість розгляду кожної конкретної справи в адміністративному судочинстві [3]. Також в постанові від 14 березня 2019 року у справі № 822/553/17 Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглянув питання застосування аналогії права щодо відшкодування бюджетної заборгованості. Суд підкреслив, що якщо податкові органи мають право на стягнення податкового боргу та пені протягом 1095 днів, то платники податків також повинні мати право вимагати від держави відшкодування пені за несвоєчасне відшкодування ПДВ протягом такого ж строку. Таке тлумачення спрямоване на дотримання принципів справедливості, рівності та збалансованості у відносинах між платником податків та державою, узгоджуючи строк для таких вимог з 1095-денним лімітом, встановленим у пункті 102.5 статті 102 Податкового кодексу України [2].

Що стосується іноземного доктринального бачення принципу справедливості в податковому праві, то слід зазначити, що ця категорія досить ґрунтовно досліджувалась. Яскравим прикладом є аналіз американського податківця Р. Вуда. У своїй роботі «*Supreme Court Jurisprudence of Tax Fairness*» науковець, виходячи із інтерпретації принципу в американській податковій системі та судових прецедентів, поділяє явище справедливості на дві підкатегорії: горизонтальну та вертикальну справедливість [25, ст. 421-422]. Горизонтальна справедливість, як пояснює Вуд, - це інтерпретація, згідно з якою платники податків у схожих економічних умовах та обставинах повинні нести однаковий податковий тягар. Це забезпечує послідовність і рівність у застосуванні податкових правил, зміцнюючи довіру громадськості до податкової системи. Додатково автор також вирізняє системну та змістовну горизонтальну справедливість: системна справедливість фокусується на однаковому застосуванні податкових правил, гарантуючи, що всі платники податків у межах певної категорії перебувають в однакових умовах, незалежно від їхніх індивідуальних обставин. Змістовна, або як її ще називають, субстантивна справедливість, навпаки, враховує соціально-економічні реалії платників податків [25, ст. 424-425]. Сама по собі горизонтальна справедливість не вирішує проблеми економічної нерівності, оскільки вона передбачає однакове ставлення до всіх платників податків у межах схожих категорій, незважаючи на відмінності у фінансовій спроможності [25, ст. 421-422].

Вертикальна справедливість фактично доповнює попередню категорію, виступаючи за прогресивне оподаткування, коли ті, хто має більший дохід або багатство, сплачують пропорційно більший внесок. Цей принцип відображає етичний обов'язок узгоджувати податковий тягар з платоспроможністю платників податків, допомагаючи подолати соціальну та економічну нерівність. Разом ці принципи забезпечують збалансовану основу для справедливості в оподаткуванні [25, ст. 424].

Інший представник американської податкової доктрини, П. Кроуфорд стверджує, що справедливість у податкових системах не повинна покладатися на жорсткі правила або абстрактні теорії справедливості. Натомість, справедливість має зосереджуватися на реальних результатах і адап-

туватися до різних контекстів [19, ст. 177-178]. Це означає, що податкова політика та податкова норма повинні враховувати реальні обставини, з якими стикаються люди, а не намагатися дотримуватися універсального підходу. Кроуфорд підкреслює, що справедливість в оподаткуванні передбачає прийняття практичних рішень, які відображають потреби суспільства, одночасно балансує між ефективністю, простотою та справедливістю [19, ст. 176-178]. З думок вченого варто зробити висновок, що застосування однакових критеріїв податкового резидентства до всіх може здаватися справедливим на перший погляд, але це може призвести до несправедливих результатів для таких людей, як біженці, які стикаються з різними проблемами та бар'єрами [19, ст. 178]. Коригування правил з урахуванням цих реалій - наприклад, надання податкових пільг або більш гнучких порогів резидентства, в тому числі для вразливих категорій осіб - більш повноцінно відповідало б поглядам Кроуфорда [19, ст. 175-176].

Зрештою, справедливість в оподаткуванні - це більше, ніж теоретичний ідеал; це практичний фундамент та необхідність для побудови податкової системи демократичного та прогресивного суспільства. Впроваджуючи справедливість у податковій системі за допомогою продуманого законодавства, збалансованого правозастосування та оперативних реформ, уряди можуть створити системи, які не лише виконують фіскальні завдання, але й підтримують принципи рівності та справедливості, забезпечуючи їхню легітимність та ефективність в очах платників податків.

Принцип визначеності в податковому праві

Принцип правової визначеності має важливе значення для податкового права, забезпечуючи ясність, передбачуваність і довіру між платниками податків і державою. Він забезпечує прозоре управління та допомагає громадянам розуміти свої зобов'язання. Однак часті законодавчі зміни, нечітка термінологія та непослідовні судові рішення часто підривають ці цілі [6, ст. 45]. Лобач О.М. підкреслює, що правова визначеність балансує інтереси держави та платників податків, зміцнюючи рівність і верховенство права [6, ст. 40], але на практиці фіскальні пріоритети часто переважають над справедливим правозастосуванням [6, ст. 43]. Шугалєєва І.Г. додає, що відсутність чітких, загальноприйнятих визначень створює нестабільність [16, ст. 104], а Товкун Л.В. підкреслює необхідність послідовного судового тлумачення [14, ст. 249-250].

Біженці стикаються з підвищеними бар'єрами через нечіткість процедур і обмеженість рекомендацій. На основі думок Матвєєвої Ю.І., можемо дійти висновків, що правова невизначеність підвищує їхню вразливість, що робить передбачувані правила і захист критично важливими для інтеграції [8, ст. 94-96].

Вирішення проблеми правової невизначеності вимагає багатостороннього підходу. Кодифікація основних принципів - таких як справедливість, рівність і верховенство права - створює стабільну правову базу, залишаючи при цьому простір для адаптації [16, ст. 103]. Лобач О.М. і Шугалєєва І.Г. пропонують перевести абстрактні податкові принципи в конкретні адміністративні та судові інструкції, що сприятиме дотриманню законодавства та довірі [6, ст. 43; 16, ст. 103]. Водночас Товкун Л.В. попереджає, що адаптивність має бути збалансована з послідовністю, щоб уникнути дестабілізації правових систем [14, ст. 249-250]. Матвєєва Ю.І., спираючись на подвійну природу права Алексі і теорію справедливості Радбруха, стверджує, що справедливість і правова визначеність повинні співіснувати, щоб запобігти серйозній несправедливості, навіть коли закон формально правильний [7, ст. 37-39].

Таким чином, справедливість не може бути відокремлена від повсякденного життя і застосування права. Як зазначає Козюбра М.І., право є динамічним явищем, яке відтворюється через повсякденну практику. Правова визначеність повинна застосовуватися поряд зі справедливістю та іншими важливими правовими характеристиками, формуючи систему, яка є не лише стабільною і передбачуваною, але й чутливою і гуманною [4, ст. 123].

Узгодженість податкового резидентства фізичних осіб-біженців з принципами справедливості та визначеності

Як відомо, оподаткування доходів фізичних осіб та їхнє податкове резидентство ґрунтується на таких факторах, як «особиста прив'язка» до тієї чи іншої юрисдикції, що надає державам право оподатковувати доходи фізичних осіб на основі таких понять, як податкове резидентство, дімочиль і громадянство [12, ст. 336]. Зазвичай саме концепція податкового резидентства має вирішальне значення для оподаткування фізичних осіб відповідно до міжнародних стандартів, які викладені в статті 4 Модельної конвенції ОЕСР. У випадках подвійного резидентства для вирішення конфліктів, як на рівні національного законодавства, так і на рівні міжнародних конвенцій, використовуються такі критерії, як постійне місце проживання, центр життєвих інтересів, звичайне місце проживання та громадянство [5]. Водночас варто наголосити, що досить часто на практиці податкові органи різних країн використовують саме критерій звичайного місця проживання, який визначається кількістю днів перебування у країні, зокрема 183 календарних днів [21].

Таким чином, досить часто після перевищення цього терміну проживання в тій чи іншій країні, особа автоматично стає її податковим резидентом. Момент виникнення та період, за який особа вважатиметься резидентом, різняться в залежності від країни, водночас, як бачимо, стати податковим резидентом тої чи іншої країни може бути досить просто. Однак як діяти громадянам, які опинилися та затрималися в тій чи іншій країні не по своїй волі, наприклад, у зв'язку з міграцією через воєнні дії в країні їх попереднього перебування, стихійного лиха, хворобою та іншими форс-мажорними обставинами?

Для прикладу, в умовах повномасштабного вторгнення, досить значна кількість українців мігрували за межі України. За даними Ради по правах людини ООН, загальна кількість українців, які мігрували, становить 6,917,800 станом на 17 квітня 2025. З них 6,357,600 зареєстровані для тимчасового захисту чи аналогічних національних механізмів захисту в Європі [24]. У свою чергу на брифінгу в червні 2023 Європейський Парламент ЄС наголосив на складності випадку українських вимушено переміщених осіб: ні щодо особливого податкового режиму для українських біженців, ні щодо розмежування прав на їх оподаткування, незалежно від того, чи був ними дохід отриманий з-за кордону або всередині країни, ні щодо питання подвійного оподаткування українських біженців - однозначної відповіді не було знайдено [18]. Натомість було наголошено, що результати будуть відрізнятися залежно від фактів та обставин кожної окремої справи, національних критеріїв та застосовного законодавства щодо визначення податкового резидентства, а також застосовного податкового режиму для різних видів діяльності [18]. Як приклади пропонуємо розглянути наступні країни.

У 2022 році Ірландія продемонструвала ліберальний підхід, прийнявши громадян України, які рятувались від війни, у своїй країні. За загальним правилом, дохід від роботи нерезидентів в Ірландії підлягає оподаткуванню ірландським податком на доходи фізичних осіб та податком на соціальне страхування, а також утриманням через систему PAYE (*i.e. Pay as you earn*). Однак українці, що перебували в Ірландії та працювали на українських роботодавців, звільнялися від сплати ірландських податків на дохід від виконання своїх трудових обов'язків і не підпадали під утримання податків [22].

Литва також пропонувала особливі умови для українських фізичних осіб-підприємців, які прибули до країни після російського вторгнення. Відтак ті, хто працював за контрактами, укладеними до вторгнення ворога в Україну, звільнялися від сплати литовських податків. Однак фізичні особи-підприємці зі статусом біженця та новими контрактами в Литві все ж вважалися повноцінними платниками податків цієї країни [23].

На противагу, в Угорщині, Чехії, Румунії, Словаччині, Австрії [9], Польщі [10], українські вимушено переміщені особи вважалися та вважаються податковими резидентами на загальних основах, якщо вони перебували в країні довше 183 днів, що призводить до виникнення податкових зобов'язань у відповідних країнах перебування [17].

На наш погляд, такий підхід згаданих держав повністю ігнорує фундаментальні принципи верховенства права, в тому числі й справедливості, що не може бути допустимим в будь-якому цивілізованому суспільстві. На підтвердження цієї тези скористаємось згаданою вище концепцією горизонтальної та вертикальної справедливості Р. Вуда. Якщо поглянути на загальну концепцію горизонтальної справедливості, то у своїй формі вона передбачає, що до біженців, які відповідають стандартним критеріям резидентства - таким як присутність протягом певної кількості днів - слід ставитися так само, як і до місцевих жителів. Однак таке одностороннє застосування взагалі ігнорує унікальні обставини та вразливості, з якими стикаються біженці, зокрема, їхню залежність від гуманітарної допомоги, нестабільність їхніх доходів, їхні наміри перебувати в тій чи іншій країні, які фактично обумовлені втечею від небезпеки в рідному домі. Саме для таких випадків варто акцентувати увагу на інших підкатегоріях горизонтальної справедливості. Відтак, змістовна горизонтальна справедливість наголошує на важливості впровадження більш чутливого до контексту підходу, підкреслюючи, що справедливість вимагає врахування цих особливих обставин. Наприклад, гнучкі пороги перебування або спеціальні податкові пільги можуть допомогти вирішити економічні проблеми біженців, зберігаючи при цьому принцип справедливого ставлення. Ініціативи Ірландії та Литви - є яскравими прикладами змістовної горизонтальної справедливості, саме вони є тим втіленням практичної реалізації справедливості в оподаткуванні.

Вертикальна справедливість, з іншого боку, зміщує акцент на здатність біженців нести податковий тягар, виступаючи за те, щоб податкові зобов'язання відповідали їхній платоспроможності. Біженці, які часто прибувають з невеликим фінансовим забезпеченням, особливо вразливі до тягара повних податкових зобов'язань, що накладаються за традиційними правилами. Політика, що ґрунтується на вертикальній справедливості, може включати, принаймні, поетапне введення податкових зобов'язань та набуття податкового резидентства, які полегшують фінансовий тиск у

критичний період переселення. Впроваджуючи ці заходи, приймаючі країни можуть створити податкові системи, які не лише сприятимуть інтеграції біженців, але й підтримуватимуть цілісність і справедливість своїх податкових режимів у цілому.

Таким чином, підходи до справедливості, висловлені в роботі Вуда, підкреслюють необхідність чутливого підходу до податкового резидентства, який відображає як економічну вразливість біженців, так і етичні імперативи їх оподаткування. Загальні підходи Угорщині, Чехії, Румунії, Словаччині, Австрії, Польщі фактично ігнорують вказану вище проблематику, а відтак сам принцип, що є неприпустимим для сучасних цивілізованих країн Європейського Союзу.

Схожу неготовність до викликів свого часу показали країни та міжнародне співтовариство під час пандемії COVID-19. Так, у своїй роботі "Substantial Presence in COVID: Rethinking Relief Under Internal Tax Laws for a Changing World" представниця Вашингтонського університету, К. Моєр, висловила свої думки щодо впливу пандемії на податкове резидентство фізичних осіб на прикладах США та Індії. Незважаючи на те, що країни докладали зусиль для надання допомоги через події, викликані пандемією COVID-19, залишаються питання щодо доцільності та далекоглядності цих заходів та формування спеціальних підходів для вирішення нових викликів, спричинених різними варіантами COVID-19 та зростаючою поширеністю віддаленої роботи. Вчена наголосила, що існуючі положення можуть виявитися недостатніми, і саме це вимагає фундаментальної переоцінки концепції визначення податкового резидентства на основі довгострокової присутності у тій чи іншій країні [20].

На наш погляд, пропозиція щодо перегляду кардинального впливу на визначення податкового резидентства довгострокової присутності у тій чи іншій країні заслуговує на увагу та подальші дослідження.

Висновки. Кожна країна, безсумнівно, має суверенне право визначати власні критерії для досягнення справедливих підходів в оподаткуванні. Однак, уніфікована, стандартизована система, що ґрунтується на фундаментальних принципах справедливості і належним чином враховує екстраординарні обставини та мотиви, категорії осіб, які потрапили під вплив форс-мажорних обставин, є надзвичайно важливою для будь-якої цивілізованої та демократичної країни. Приклад українських біженців яскраво ілюструє значні прогалини в готовності сучасних податкових систем до таких безпрецедентних сценаріїв. У більшості випадків існуючі правила не враховують особливий статус таких категорій осіб, а також надзвичайні обставини, що зумовили їх вимушений переїзд до нової країни проживання.

Наразі в податковому законодавстві більшості розвинених країн відсутні положення, спеціально розроблені для визначення податкового резидентства у випадку форс-мажорних обставин. В досить екстремному порядку, у відповідь на надзвичайні події деякі країни все ж запровадили спеціальні, пільгові підходи до визначення податкового резидентства, прагнучи забезпечити справедливість у режимі реального часу. Однак багато країн, включно зі світовими лідерами, залишаються осторонь цього питання, не пропонуючи жодних значущих рішень для вразливих груп і тим самим миряться із системною несправедливістю в оподаткуванні. Така ситуація демонструє нагальну потребу у впровадженні спеціального положення про форс-мажорні обставини в податкове законодавство та угоди про уникнення подвійного оподаткування для забезпечення значно вищого ступеню справедливості.

Сучасний світ регулярно стикається з неординарними подіями, які вимагають швидких та справедливих рішень. Без оновлення підходу до визначення податкового резидентства фізичних осіб, або ж запровадження нових тестів, бути готовими до такого роду потрясінь фактично неможливо, а це у свою чергу формує невизначеність та провокує несправедливість по відношенню до біженців.

Щоб заповнити цю прогалину у регулюванні податкових правовідносин, пропонуємо офіційно визнати та на законодавчому рівні впровадити концепцію «вимушеного» або «недобровільного» податкового резидентства. Відповідно до цієї моделі, особи, які постраждали від форс-мажорних ситуацій, зможуть скористатися перевагами статусу біженця і застосовного перехідного періоду. Протягом окремо встановленого розумного періоду з моменту перетину кордону, така категорія осіб не вважатиметься податковими резидентами приймаючої країни. Такий підхід, на нашу думку, відповідає принципу визначеності, справедливості та належним чином враховує унікальні обставини вразливої категорії осіб.

У відповідь на ці виклики пропонується впровадити концепцію «вимушеного» (недобровільного) податкового резидентства – підхід, який дозволяє відмежувати перебування, обумовлене форс-мажорними обставинами, від справжньої податкової прив'язки. Ця модель спрямована на дотримання принципів справедливості, передбачуваності та пропорційності в оподаткуванні, а також гармонізацію податкових норм із фундаментальними правами людини.

Ключовим елементом концепції є перехідний період тривалістю до 365 днів, протягом якого особа не визнається податковим резидентом приймаючої держави незалежно від тривалості фізичної присутності або інших формальних критеріїв. Протягом цього часу застосовується режим обмеженого податкового обов'язку, заснований виключно на джерелі доходу, пов'язаному з відповідною юрисдикцією.

Особливістю цієї моделі є можливість дострокового припинення перехідного статусу у разі встановлення факту соціальної інтеграції особи в країні перебування. Адаптація виступає умовним тригером, який сигналізує про перехід від тимчасового до потенційно постійного зв'язку з державою. Такими індикаторами можуть слугувати:

- отримання дозволу на довгострокове проживання;
- працевлаштування або започаткування підприємницької діяльності;
- перевезення членів родини або реєстрація дітей у навчальних закладах;
- подання податкової декларації за місцем перебування.

Запровадження критерію адаптації дозволяє досягти гнучкості у правозастосуванні без шкоди для правової визначеності. Водночас ця ознака має застосовуватись з урахуванням комплексного аналізу фактичних обставин, оскільки сам факт реєстрації або побутової інтеграції ще не є достатнім доказом наміру закріпитися в юрисдикції на постійній основі.

Важливою є і взаємодія концепції з інститутом центру життєвих інтересів - категорії, яка часто першочергово використовується для визначення податкової резидентності. У межах запропонованої моделі центр життєвих інтересів має враховуватись лише після завершення пільгового періоду, або у разі документально підтвердженої інтеграції особи, яка свідчить про добровільний намір залишитись у країні. Це дозволяє уникнути ситуацій, коли стандартні тести щодо місця проживання, економічних зв'язків або наявності житла можуть неправомірно трансформуватись у критерії формального резидентства.

З огляду на правові системи, які оперують поняттям податкового доміцилю, концепція вимушеного резидентства не вступає в колізію з цією категорією. Доміциль, як більш фундаментальний зв'язок, що вимагає доказу тривалого наміру залишатися в юрисдикції або повернутись до неї в майбутньому, не може виникнути автоматично під час періоду вимушеного перебування. Таким чином, навіть у юрисдикціях, де податкові наслідки пов'язані з доміцилем, його набуття не буде вважатися реалізованим за відсутності явного і добровільного наміру.

Окремої уваги потребує питання віднесення перехідного періоду до різних податкових років. З огляду на те, що особа може прибути до країни посеред податкового періоду, цілком імовірно, що 365 днів пільгового статусу охоплюватимуть частини двох суміжних податкових років. У зв'язку з цим доцільно передбачити, що весь перехідний період є юридично цілісним і виключається з об'єкту обчислення днів перебування як у поточному, так і в наступному податковому році. Відповідна норма має бути імплементована у національні податкові кодекси та супроводжуватись правом особи на отримання консолідованого сертифіката пільгового податкового статусу, чинного протягом усього 365-денного терміну.

Для забезпечення правової визначеності та уникнення подвійного резидентства або спорів між юрисдикціями, ключовим аспектом реалізації цієї моделі є її міжнародна координація. Це може передбачати:

- оновлення положень модельних конвенцій ОЕСР/ООН та коментарів до них з чітким закріпленням статусу вимушеного резидентства;
- внесення змін до Багатосторонньої конвенції щодо виконання заходів BEPS (MLI), зокрема доповнення положеннями про винятки з критеріїв резидентства в умовах форс-мажору;
- включення відповідних положень у протоколи до двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування;
- створення спільних рекомендацій щодо документування та доведення обставин форс-мажору.

Таким чином, концепція «вимушеного» податкового резидентства формує баланс між адміністративною ефективністю та правами людини, дозволяє справедливо врегулювати податковий статус осіб, переміщених поза своєю волею, і підсилює легітимність міжнародної податкової системи в очах платників податків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Андрущенко В.Л., Тучак Т.В. Справедливість в оподаткуванні: фіскальний наступ на багатство. *Економіка та держава*. 2021. № 6. С. 119–125. URL: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.6.9>.
2. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 822/553/17 від 14.03.2019.

3. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у справі № 826/8250/17 від 07.08.2019.
4. Козюбра М.І. Практична філософія права: монографія. Київ, 2022.
5. Визнання податковим резидентом та уникнення подвійного оподаткування: роз'яснення Мінфіну. Liga Zakon. 2022. URL: https://biz.ligazakon.net/news/215980_viznannya-podatkovim-rezidentom-ta-uniknennya-podvynogo-opodatkuvannya-rozyasnennya-mnfnu.
6. Лобач О.М. Принципи права: особливості в податковому праві. Наукові записки НаУКМА. *Юридичні науки*. 2018. № 1. С. 40–49.
7. Матвєєва Ю.І. Подвійна природа права, юридична визначеність і коректність (справедливість) права. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2021. № 8. С. 34–41. URL: <https://doi.org/10.18523/2617-2607.2021.8.34-41>.
8. Матвєєва Ю.І. Поняття та розуміння принципу правової визначеності. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. № 200. С. 93–97.
9. Міністерство фінансів України. Відповідь компетентного органу Австрії на опитувальник щодо податкових наслідків. Березень 2022. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Австрія.pdf>.
10. Міністерство фінансів України. Відповідь компетентного органу Польщі на опитувальник щодо податкових наслідків. Березень 2022. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/Польща.pdf>.
11. Пацурківський П.П. Справедливість і розумність податкового права України в умовах воєнного стану. *Приватне та публічне право*. 2023. № 3. С. 69–75. URL: <https://doi.org/10.32782/2663-5666.2023.3.12>.
12. Петренко Г.О., Буравська А.А. Застосування ознак податкового резидентства державною податковою службою України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. № 69. С. 335–339.
13. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2010. № 103. С. 53–55.
14. Товкун Л.В. Поняття принципів податкового права та особливості їх реалізації. У: Принципи фінансового права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 квітня 2012 року). Харків: Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Я. Мудрого», 2012. С. 248–250.
15. Федоров С. Принцип соціальної справедливості податкової системи України як оціночне поняття. *Фінансове право*. 2017. № 10. С. 160–165.
16. Шугалєєва І.Г. Правова визначеність у податковому праві. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 101–106. URL: <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.17>.
17. Accace. Tax residency of Ukrainian refugees: overview of rules in Europe: infographic. 12.07.2023. URL: <https://accace.com/tax-residency-of-ukrainian-refugees-in-europe>.
18. Baert P. Tax treatment of Ukrainian refugees. European Parliamentary Research Service. June 2023. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749773/EPRS_BRI\(2023\)749773_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749773/EPRS_BRI(2023)749773_EN.pdf).
19. Crawford P.B. Analyzing fairness principles in tax policy: a pragmatic approach. *Denver University Law Review*. 1998. Vol. 76. P. 155–174.
20. Moyer K. Substantial presence in COVID: rethinking relief under internal tax laws for a changing world. *Washington International Law Journal*. 2021. Vol. 30, № 2. Article 9. URL: <https://digitalcommons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1915&context=wilj>.
21. OECD. Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2017. Paris: OECD Publishing, 2017. URL: https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en.
22. Revenue (Ireland). Tax treatment of Ukrainian citizens who work remotely in Ireland. 06.05.2022. URL: <https://www.revenue.ie/en/life-events-and-personal-circumstances/moving-to-or-from-ireland/advice-ukrainian-nationals-working-ireland/remote-work-for-ukrainian-employer.aspx>.
23. State Tax Inspectorate of Lithuania (VMI). Current issues regarding self-employment for Ukrainians. Accessed 30.03.2025. URL: <https://www.vmi.lt/evmi/duk1?lang=en>.
24. UNHCR. Ukraine refugee situation. UNHCR Data Portal. Accessed 30.03.2025. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.
25. Wood R. J. Supreme Court jurisprudence of tax fairness. *Seton Hall Law Review*. 2006. Vol. 36, № 2. P. 421–480.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.21>

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ

Воронятніков О.О.,*доктор юридичних наук, доцент,**професор кафедри публічного та міжнародного права**Київського національного економічного університету**імені Вадима Гетьмана*

ORCID: 0000-0002-3761-698X

e-mail: voronyatnikov@gmail.com

Воронятніков О.О. Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги населенню.

У статті досліджено публічне адміністрування як ключовий інструмент організації та ефективного функціонування системи екстреної допомоги населенню, зокрема в контексті впровадження та розвитку єдиного телефонного номера 112. Актуальність даного дослідження обумовлена необхідністю створення цілісної, ефективної, доступної для громадян системи реагування на надзвичайні ситуації, яка б відповідала європейським стандартам та забезпечувала належний рівень безпеки в умовах зростання ризиків як природного, так і техногенного та соціального характеру.

Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги виступає не лише як система управлінських впливів, а як багаторівнева взаємодія державних органів, органів місцевого самоврядування, екстрених служб (пожежно-рятувальної, медичної, поліції), операторів зв'язку, а також громадськості. Ефективне адміністрування цієї сфери передбачає координацію дій суб'єктів, нормативне регулювання процедур реагування, забезпечення матеріально-технічних та інформаційних ресурсів, підготовку персоналу, контроль якості послуг екстреного реагування, а також моніторинг та оцінку ризиків. У цьому контексті важливу роль відіграє наявність законодавчо закріпленої моделі управління, яка визначає повноваження, відповідальність і механізми взаємодії між учасниками Системи 112.

У статті також підкреслюється важливість міжвідомчої та міжрегіональної координації у процесі адміністрування, зокрема необхідність формування ефективних каналів обміну інформацією між службами, уніфікації технічних стандартів, підвищення кваліфікації кадрів, а також розвитку аналітичної компоненти управління. Вказано, що реалізація сучасної моделі публічного адміністрування у сфері екстреної допомоги є передумовою не лише підвищення якості надання послуг, а й зміцнення довіри громадян до держави та її здатності гарантувати безпеку у кризових ситуаціях.

Зроблено висновок, що для України як держави, яка перебуває в умовах тривалих кризових викликів, зокрема повномасштабної війни, формування дієвої моделі публічного адміністрування Системою 112 є критично важливим завданням. Це потребує не лише доопрацювання нормативно-правової бази, але й глибокої інституційної реформи у сфері екстреного реагування з урахуванням кращих європейських практик.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, екстрена допомога населенню, екстрена ситуація, екстрена служба, Система 112, інформаційно-комунікаційна система, засіб інформатизації.

Voroniatnikov O.O. Public administration of the emergency assistance system.

The article explores public administration as a key instrument for organizing and ensuring the effective functioning of the emergency assistance system for the population, particularly in the context of the implementation and development of the single emergency number 112. The relevance of this research is determined by the need to establish a coherent, effective, and accessible emergency response system for citizens that meets European standards and ensures an appropriate level of safety amid increasing risks of natural, technological, and social origin.

Public administration in the field of emergency assistance functions not only as a system of managerial influence but also as a multi-level interaction among state authorities, local governments, emergency services (fire and rescue, medical, police), telecommunications operators, and the general public. Effective administration in this sphere requires coordination among stakeholders, regulatory frameworks for response procedures, provision of material, technical, and information resources, personnel training, quality control of emergency response services, and risk monitoring and evaluation. In this context, the existence of a legally defined management model that outlines the powers, responsibilities, and mechanisms of interaction among the participants in the System 112 plays a crucial role.

The article also emphasizes the importance of inter-agency and interregional coordination in the administrative process, particularly the need to establish effective information exchange channels among services, standardize technical protocols, improve personnel qualifications, and develop the analytical component of emergency management. It is noted that the implementation of a modern public administration model in the field of emergency assistance is a prerequisite not only for improving the quality of services provided but also for strengthening public trust in the state and its ability to guarantee safety in crisis situations.

The article concludes that for Ukraine as a state experiencing prolonged crisis challenges, including a full-scale war the formation of an effective model of public administration of the 112 emergency system is a critically important task. This requires not only the refinement of the legal framework but also a deep institutional reform in the emergency response sector, taking into account best European practices.

Key words: public administration, public governance, emergency assistance to the population, emergency situation, emergency service, System 112, information and communication system, information systems.

Постановка проблеми. У сучасних умовах зростання загроз природного, техногенного та воєнного характеру, питання ефективної організації системи екстреної допомоги населенню набуває особливої ваги. Забезпечення своєчасного реагування на надзвичайні ситуації, координація між службами порятунку, чітке розмежування повноважень і наявність єдиних управлінських стандартів – усе це прямо залежить від якості публічного адміністрування даною сферою. Водночас, наукові дослідження здебільшого розглядають окремі елементи системи (правове регулювання, технічну інфраструктуру, діяльність окремих служб), тоді як комплексний підхід до публічного адміністрування сферою екстреної допомоги населенню залишається недостатньо розробленим.

Особливої актуальності ця проблема набуває в контексті інтеграції України до європейського безпекового простору, де система екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (далі – Система 112) функціонує як єдиний стандарт взаємодії екстрених служб. Впровадження подібної системи в Україні потребує не лише технічної, а й управлінської модернізації, з урахуванням кращих міжнародних практик. Тому актуальним є дослідження саме публічного адміністрування як системного інструменту формування, реалізації та удосконалення національної моделі екстреної допомоги, здатної забезпечити оперативність, узгодженість дій і довіру громадян до державних інституцій у критичних ситуаціях.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження поняття та складових елементів публічного адміністрування сферою екстреної допомоги населенню на прикладі Системи 112 та визначення основних засад її функціонування.

Стан опрацювання проблематики. Питання публічного адміністрування розглядали у своїх роботах Біла В., Бугайчук К., Галуцько В., Колпаков В., Кузьменко О., Миколенко О., Чорна В. та інші автори. Окремі аспекти створення та функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 досліджували Дзюбаненко Р., Додонов О., Жидовленко Ю., Зачко О., Кобилкін Д., Коваль О., Маюров М., Рак Ю., Цепков П. та інші. Проте, стан наукової розвідки вказаних авторів даного питання має фрагментарний характер.

Виклад основного матеріалу. Розуміння сутності публічного адміністрування у різних авторів має значні відмінності.

Бугайчук К. зазначає, що «публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування» [1].

На думку Кузьменко О. та Чорної В. «публічне адміністрування є системоутворюючим чинником відносин, які регулюються адміністративним правом. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається шляхом використання засобів публічного управління, оскарження, надання адміністративних послуг, адміністративної відповідальності, адміністративних зобов'язань, забезпечення відносин опосередкованої владності і адміністративної процедури. Публічне адміністрування здійснюється за низкою принципів: а) пізнані наукою, б) визнані позитивними і обов'язковими орієнтирами еволюційного розвитку суспільних відносин, в) охарактеризовані, зафіксовані, закріплені у відповідних поняттях і термінах, г) послідовно впроваджуються у практику функціонування

органів публічної адміністрації. Вони поділяються на: а) загальні принципи публічного адміністрування, тобто притаманні всім видам цієї діяльності, б) спеціальні принципи публічного адміністрування» [2].

Зіборєва О. у своїй роботі пише про те, що «публічне адміністрування у широкому розумінні певною мірою залежить від рівня розвитку демократичних відносин у суспільстві. Якщо держава характеризується як демократична, то публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики. У вузькому, технократичному, розумінні публічне адміністрування будь-якої держави можна розглядати як сукупність дій уповноважених державою органів та їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства» [3].

У навчальному посібнику «Основи публічного адміністрування» автори акцентують увагу на походженні терміну «публічне адміністрування» від англ. «public administration» (управління на державному та місцевому рівні; державне управління). Виходячи із етимології слів «адміністрування» (administration – управляти, завідувати, служити) та «публічний» (public – суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний) публічне адміністрування у найбільш широкому значенні розуміється як відкрита, гласна та прозора діяльність органів управління (передусім, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому. Поняття «публічне адміністрування» безпосередньо пов'язане з поняттям «публічна влада». Суб'єкти публічного адміністрування організаційно належать до системи органів публічної влади, наділені публічно-владними повноваженнями. Виходячи з цього можемо говорити про те, що публічне адміністрування – це вплив суб'єкта, який наділений публічною владою, на об'єкт з метою забезпечення публічних інтересів [4].

Ураховуючи викладене можна зробити висновок, що публічне адміністрування будь-якою сферою охоплює комплекс управлінських, організаційних, правових, технічних та інших заходів, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення її ефективного функціонування.

В Україні ідея створення єдиної системи екстреної допомоги за номером 112 почала активно обговорюватися у 2008 році. У 2012 році був прийнятий Закон України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» [5], який визначив правові та організаційні засади функціонування цієї системи. Однак повноцінне впровадження Системи 112 в Україні стикалося з низкою викликів, включаючи фінансові, технічні та організаційні труднощі. Лише в останні роки, зокрема після 2020 року, були зроблені суттєві кроки до реалізації цієї системи, включаючи пілотні проєкти в окремих регіонах та оновлення законодавчої бази. Впровадження Системи 112 є також частиною зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, що підкреслює важливість інтеграції в європейський простір безпеки та співпраці [6].

Відповідно до законодавства Система 112 є сукупністю суб'єктів, які забезпечують організацію надання екстреної допомоги населенню за принципом «єдиного вікна» (принцип, відповідно до якого доступ до всіх екстрених служб або однієї із них забезпечується за єдиним телефонним номером 112) з використанням технічних засобів електронних комунікацій, у разі загрози виникнення або виникнення екстрених ситуацій. До суб'єктів Системи 112 належать Служба 112, оперативно-диспетчерські служби та підрозділи екстреної допомоги населенню.

Оперативно-диспетчерські служби – складові частини екстрених служб, до яких належать відповідні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють екстрені комунікації та обробляють інформацію про них, здійснюють інформаційну підтримку і координацію дій підрозділів екстреної допомоги населенню та контроль за наданням такої допомоги.

Підрозділи екстреної допомоги населенню – складові частини екстрених служб, до яких належать пожежно-рятувальні підрозділи, підрозділи аварійно-рятувальних та аварійних служб, Національної поліції України, інших правоохоронних органів, центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, інших закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги, які працюють у безперервному та цілодобовому режимі, оснащені необхідними технічними засобами та надають екстрену допомогу населенню.

Система 112 забезпечує доступ до єдиного телефонного номера 112 та телефонних номерів екстрених служб 101, 102, 103 та 104 всім особам, які перебувають на території України, у тому числі особам з інвалідністю та особам, які не володіють державною мовою, за допомогою голосових дзвінків та інших технічних засобів електронних комунікацій [5].

Крім зазначеного, постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 регламентується порядок та механізм функціонування Системи 112. Так, забезпечення функціонування Системи 112 та управління нею в режимі повсякденного функціонування здійснюються відповідним підрозділом апарату Міністерства внутрішніх справ України – Державною установою «Центр інфраструктури та технологій».

У разі надходження екстреної комунікації безпосередньо до оперативно-диспетчерської служби диспетчер приймає, реєструє та обробляє інформацію про екстрену ситуацію, доводить її до відповідних підрозділів екстреної допомоги населенню для надання такої допомоги та надсилає інформацію до Служби 112. Центральні та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування здійснюють підключення каналів передачі інформації від Служби 112 до оперативно-диспетчерських служб, які належать до сфери їх управління, а також організацію таких каналів від оперативно-диспетчерських служб до підрозділів екстреної допомоги населенню, які належать до сфери їх управління. Організація каналів передачі інформації для взаємодії Служби 112 з оперативно-диспетчерськими службами підприємств незалежно від форми власності здійснюється МВС разом з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і такими підприємствами [7].

Варто також акцентувати увагу на тому, що вся технічна взаємодія суб'єктів системи екстреної допомоги населенню здійснюється за допомогою інформаційно-комунікаційної системи 112 (ІКС 112), як функціональної підсистеми єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України.

Основними завданнями ІКС 112 є здійснення Службою 112 екстрених комунікацій, їх обробка, зберігання, передача інформації про них відповідним оперативно-диспетчерським службам, які доводять її до відома відповідних підрозділів екстреної допомоги населенню для надання такої допомоги. Функціональні можливості ІКС 112 забезпечують: обмін потоками інформації із центральною підсистемою ЄІС МВС; здійснення екстрених комунікацій; обробку інформації, яка стосується екстреної комунікації та екстреної ситуації; класифікацію екстреної ситуації; заповнення електронної картки екстреної ситуації; перевірку своєчасності внесення, достовірності та повноти інформації, яка стосується екстреної комунікації та екстреної ситуації; систематизацію та узагальнення інформації, перетворення її до формату, придатного для проведення подальшого аналізу та забезпечення роботи автоматизованих підсистем підтримки прийняття рішень, сигнальних і контрольних сервісів; логічний контроль та контроль повноти інформації для кожного інформаційного об'єкта; синтаксичний та семантичний контроль, контроль за повнотою файлів інформаційного обміну тощо [8].

Комплексна залученість таких суб'єктів, як Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я, Національна поліція, ДСНС, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, до організації та функціонування Системи 112 свідчить про її міжвідомчий характер. Саме це обґрунтовує доцільність застосування поняття публічного адміністрування до сфери екстреної допомоги населенню.

Висновки. Проаналізувавши національне законодавство, наукові роботи інших вчених та провівши власні дослідження можна зробити такі висновки.

Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги населенню – це системна, цілеспрямована діяльність органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів, спрямована на забезпечення ефективного функціонування системи оперативного реагування на екстрені ситуації з метою забезпечення прав громадян на захист життя, здоров'я та безпеки в умовах загроз природного, техногенного або соціального характеру.

Основними компонентами публічного адміністрування сферою екстреною допомогою населення є:

1. Нормативне регулювання (законодавча база: закони, підзаконні акти, стандарти реагування; інструкції, протоколи, регламенти для служб екстрених викликів 101, 102, 103, 112; адаптація до європейського законодавства та стандартів тощо);
2. Інституційне забезпечення (організація діяльності системи державних органів, служб, установ, що беруть участь в екстреному реагуванні; координація взаємодії суб'єктів Системи 112 тощо);
3. Організація процесів оперативного реагування (алгоритми реагування та прийом екстрених викликів; функціонування та взаємодії оперативно-диспетчерських служб і підрозділів екстреної допомоги населенню, що належать до сфери їх управління, з Службою 112 тощо);
4. Технічне забезпечення (відмовостійке функціонування інформаційно-комунікаційної системи 112; кібербезпека, кіберзахист, захист персональних даних тощо);
5. Інформаційна, просвітницька робота з громадськістю (інформування населення про дії в екстрених ситуаціях; зворотній зв'язок щодо використання громадянами Системи 112; надання роз'яснень щодо можливостей Системи 112).

Загалом для нашої держави, яка перебуває в умовах тривалих кризових викликів, формування дієвої моделі публічного адміністрування Системою 112 є критично важливим завданням. Це потребує не лише доопрацювання нормативно-правової бази, але й глибокої інституційної реформи у сфері екстреного реагування з урахуванням кращих європейських практик.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
2. Адміністративне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко, В.Г. Чорної. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 700 с.
3. Зіборева О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2021. Випуск 64. С. 220–223.
4. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / [Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін.]; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. – Вид. 2-ге, допов. та перероб. – Харків: Право, 2021. – 238 с.
5. Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4499-17#Text>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text>.
8. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.06.2023 № 473 «Про затвердження Положення про інформаційно-комунікаційну систему 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0988-23#Text>.

УДК 342.95:351.74

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.22>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Гаврік Р.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-1557-0594
e-mail: gavrik.roman@gmail.com*

Владовська К.П.,

*докторка філософії з права,
доцентка кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID: 0000-0003-3857-9292
e-mail: gorda2018@ukr.net*

Гаврік Р.О., Владовська К.П. Теоретико-правові та прикладні аспекти здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

В науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження теоретико-правових та прикладних аспектів здійснення судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах. У науковій статті вказано, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється як під час вирішення адміністративної справи судом, так і при виконанні рішення адміністративного суду, яким задоволено адміністративний позов та застосовано відповідні способи захисту права чи законного інтересу, що було порушено оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. При цьому, судовий контроль за виконанням судового рішення у адміністративних справах здійснюється у двох формах: а) зобов'язування суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення; б) визнання протиправним рішення, дії, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, вчинених на виконання судового рішення у адміністративній справі. Реформування інституту судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах в Україні, проведене в листопаді 2024 року, стосувалося передусім питань визначення форми заяви учасника справи про зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення; встановлення обов'язковості здійснення судового контролю у пенсійних та соціальних адміністративних справах; більш чіткого визначення процедури розгляду судом заяви про зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення; визначення процедури розгляду звіту про виконання судового рішення та порядку ухвалення рішень за наслідками відповідних процедур. У інших державах судовий контроль за виконанням судових рішень у адміністративних справах передусім здійснюється через оцінку судом рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень на предмет їх спрямованості на виконання судового рішення і через застосування санкцій до суб'єкта, уповноваженого здійснювати виконання судового рішення (штрафу чи сплати компенсаційних виплат на користь фізичної особи), а також через видання адміністративного акта, який зобов'язаний видати орган публічної адміністрації відповідно до рішення суду, самим судом, у разі невиконання судового рішення у адміністративній справі.

Ключові слова: адміністративне судочинство; виконання судового рішення; судовий контроль; адміністративна справа; орган публічної адміністрації; звіт суб'єкта владних повноважень.

Havrik R.O., Vladovska K.P. Theoretical, legal and applied aspects of judicial control over the execution of court decisions in administrative cases.

In the scientific article, the authors conducted a scientific study of the theoretical, legal and applied aspects of judicial control over the execution of court decisions in administrative cases. The scientific

article indicates that judicial control over the activities of public administration is carried out both during the resolution of an administrative case by a court and during the execution of a decision of an administrative court, which satisfied an administrative claim and applied appropriate methods of protecting a right or legitimate interest that was violated by the contested decision, action or inaction of a subject of public authority. At the same time, judicial control over the execution of a court decision in administrative cases is carried out in two forms: a) obliging a subject of public authority to submit a report on the execution of a court decision; b) recognizing as unlawful the decision, action, or inaction of a subject of public authority committed in execution of a court decision in an administrative case. The reform of the institution of judicial control over the execution of court decisions in administrative cases in Ukraine, carried out in November 2024, primarily concerned the issues of determining the form of a case participant's application for an obligation to submit a report on the execution of a court decision; establishing the obligation to carry out judicial control in pension and social administrative cases; more clearly defining the procedure for considering by the court an application for an obligation to submit a report on the execution of a court decision; determining the procedure for considering a report on the execution of a court decision and the procedure for making decisions based on the results of the relevant procedures. In other states, judicial control over the execution of court decisions in administrative cases is primarily carried out through the court's assessment of the decisions, actions or inaction of the subject of public authority for their purpose of executing the court decision and through the application of sanctions to the subject authorized to execute the court decision (fine or payment of compensation payments in favor of an individual), as well as through the issuance of an administrative act, which the public administration body is obliged to issue in accordance with the court decision, by the court itself, in case of non-execution of the court decision in an administrative case.

Key words: administrative proceedings; execution of a court decision; judicial control; administrative case; public administration body; report of a subject of public authority.

Постановка проблеми. Актуальність тематики судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах зумовлена важливістю забезпечення ефективного поновлення прав фізичної чи юридичної особи, порушених протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Звичайно, таке поновлення відбувається через застосування судом способів захисту, належних для конкретного публічно-правового спору, як правило через встановлення для суб'єкта владних повноважень відповідного обов'язку ухвалити певне рішення, вчинити певні дії, спрямовані на реалізацію суб'єктивного права чи інтересу фізичної чи юридичної особи. Однак без запровадження належного організаційно-правового механізму здійснення судового контролю за процесом виконання судового рішення у адміністративній справі, можливим є вчинення суб'єктом владних повноважень дій, що спрямовані не на поновлення порушеного права чи інтересу, на збереження того правового стану, що існував до ухвалення судового рішення, створення штучних перешкод, ускладнення процесу виконання судового рішення у адміністративній справі. Подібні випадки є частими у судовій практиці, крім того зважаючи на хронічну недофінансованість діяльності органів публічної адміністрації, навіть після ухвалення судового рішення, воно не завжди виконується, оскільки це створює для відповідних органів додаткові фінансові виклики, пов'язані із необхідністю виконання правового припису, вказаного у судовому рішенні. Вище викладене, а також неефективність судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах призводить не тільки до того, що порушені права не поновлюються, а й до зниження довіри до суду як основного органу, що здійснює захист прав громадян у публічно-правовій сфері. Крім цього, у листопаді 2024 року законодавство про судовий контроль за виконанням судових рішень доцільних справах було істотно оновлено, зважаючи на недосконалість визначення процедури розгляду судом заяви позивача про необхідність застосування судового контролю, розгляду судом звіту суб'єкта владних повноважень щодо дій, вчинених з метою виконання судового рішення у адміністративній справі. Існуючі наукові дослідження теоретико-правових та прикладних проблем здійснення судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах на жаль не враховують позитиву та недоліків цих правових новел, а тому зазначені питання доцільно дослідити в межах цієї наукової роботи. Вище викладене зумовлює актуальність тематики здійснення судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі досліджувалася рядом науковців, таких як Ю.А. Волкова, А.Ю. Кожевников, В.А. Кройтор, К.О. Кропивна, В.В. Ладиченко, О.О. Михайлов, С.О. Потьомкін, Д.М. Сібільов, О.О. Хребтова, Р.М. Ширшикова та інші. Зазначені наукові дослідження стосуються передусім питань правової природи судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах, а також правового регулювання його здійснення за законодавством України

про адміністративне судочинство до 2024 року і не враховують останніх змін у законодавстві України щодо реформування цього правового інституту, а також зарубіжного досвіду правового регулювання судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Метою статті є наукове дослідження теоретико-правових та прикладних аспектів здійснення судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Як правильно зазначається у адміністративно-правовій доктрині, суди, здійснюючи розгляд справ про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, здійснюють не тільки правосуддя, застосовуючи способи захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а й судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації, здійснюючи правову оцінку оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зокрема, О.О. Михайлов зазначає, що судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є конституційно закріпленою особливою правовою формою контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади, змістом якої є здійснювана в особливому процесуальному порядку діяльність адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації [2, с. 166]. Перевіряючи законність діяльності публічної адміністрації, суд вирішує спори, які виникають у зв'язку з цим між суб'єктами публічної адміністрації та особами, які не згодні з діяльністю цих суб'єктів [3, с. 342]. З іншого боку, А.А. Хребтова, Р.М. Ширшикова та Д.М. Сібільов зазначають, що судовий контроль в адміністративних справах має прояв саме через реалізацію основних завдань адміністративного судочинства, що досягаються під час розгляду публічно-правових спорів, які не обмежуються винесенням судового рішення, а включають їх виконання, має спеціального суб'єкта до якого застосовується такий контроль (органи державної влади або місцевого самоврядування) та відбувається у певних процесуальних формах [4, с. 378; 5, с. 705; 6, с. 301]. Отже, судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється як під час вирішення адміністративної справи судом, так і при виконанні рішення адміністративного суду, яким задоволено адміністративний позов та застосовано відповідні способи захисту права чи законного інтересу, що були порушені оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

У Кодексі адміністративного судочинства України зазначається, що судовий контроль за виконанням судового рішення у адміністративних справах здійснюється у двох формах: а) зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення; б) визнання протиправним рішення, дії, бездіяльності суб'єкта владних повноважень, вчинених на виконання судового рішення у адміністративній справі. 21 листопада 2024 року інститут судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах був істотно реформований (в частині удосконалення процедури ініціювання питання про застосування вказаної вище другої форми судового контролю та розгляду звіту суб'єкта владних повноважень адміністративним судом) адміністративним судом) [7].

Розглянемо в чому полягають основні новели у інституті судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах, що були внесені до тексту Кодексу адміністративного судочинства України в листопаді 2024 року. Попередня редакція ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України містила лише положення про право суду, що ухвалив судові рішення в адміністративній справі, зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, а також відповідальність суб'єкта владних повноважень за неподання цього звіту чи формальне виконання вище вказаного обов'язку, коли фактично судові рішення не виконане. Зміни до інституту судового контролю за виконанням судового рішення у адміністративній справі стосувалися визначення форми заяви учасника справи про зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення; встановлення обов'язковості здійснення судового контролю у пенсійних та соціальних адміністративних справах; визначення процедури розгляду судом заяви про зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення; визначення процедури розгляду звіту про виконання судового рішення та порядку ухвалення рішень за наслідками відповідних процедур [7; 8]. Таким чином, реформування інституту судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах стосувалося передусім питань більш чіткого визначення процедури застосування такої форми судового контролю як розгляд судом звіту суб'єкта владних повноважень про виконання судового рішення у адміністративній справі.

Якщо проаналізувати зарубіжний досвід застосування судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах, можемо визначити особливі форми такого судового контролю. Зокрема, у Адміністративному кодексі Республіки Молдова прямо не зазначається на формах судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах, а саме поняття «судовий контроль» застосовується у розумінні першої форми судового контролю за діяльністю публічної адміністрації – судовий контроль у формі правової оцінки оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. В той же час, у ст.ст. 254 і 255 Адміністративного кодексу Республіки Молдова визначені санкції, що можуть бути застосовані судом апеляційної інстанції у разі невиконання суб'єктом владних повноважень обов'язків, визначених виконавчим документом, що виданий на підставі судового рішення суду першої інстанції: «спонукальний штраф»; видання індивідуального адміністративного акта у разі, якщо такий акт не видано протягом п'ятнадцяти днів після ухвалення судового рішення, яким встановлено обов'язок суб'єкта владних повноважень прийняти такий адміністративний акт [9]. У Кодексі адміністративного судочинства Федеративної республіки Німеччина суд визначений як орган примусового виконання (§167). В той же час, у разі, якщо примусове виконання має здійснюватися на користь Федерації, землі, асоціації муніципалітетів, муніципалітету або корпорації, установи чи фонду відповідно до публічного законодавства, органом примусового виконання є судовий пристав, а суд на вимогу кредитора видає наказ про примусове виконання. Він визначає примусові заходи, які необхідно вжити, і звертається до компетентного органу з проханням їх виконати, а у разі невиконання – накладає штраф на особу, винну у невиконанні судового рішення (§§ 169-170. 172) [10]. Польський закон про провадження у адміністративних справах, у ст. 145а визначає, що суд, вирішивши справу на користь фізичної особи, зобов'язує орган публічної адміністрації видати рішення або наказ протягом визначеного періоду часу із зазначенням способу, в який справа буде розглядатися або вирішуватися, а у разі невиконання – накладає на суб'єкта владних повноважень штраф у розмірі десятикратного розміру середньомісячної заробітної плати або присуджує заявнику від органу грошову суму в розмірі до половини суми штрафу (ст. 154) [11]. В обох кодексах (німецькому та польському) судовий контроль також передусім розуміється як контроль у формі правової оцінки оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, однак суд зберігає за собою право здійснювати контроль за виконанням й прийнятого судового рішення, однак лише у разі звернення заявника, на користь якого було ухвалене судове рішення. Отже, у інших державах судовий контроль за виконанням судових рішень у адміністративних справах передусім здійснюється через оцінку судом рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень на предмет їх спрямованості на виконання судового рішення і через застосування санкцій до суб'єкта, уповноваженого здійснювати виконання судового рішення (штрафу чи сплати компенсаційних виплат на користь фізичної особи), а також через видання адміністративного акта, який зобов'язаний видати орган публічної адміністрації відповідно до рішення суду, самим судом, у разі невиконання судового рішення у адміністративній справі.

Висновки. На підставі вище викладеного можемо зазначити, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації здійснюється як під час вирішення адміністративної справи судом, так і при виконанні рішення адміністративного суду, яким задоволено адміністративний позов та застосовано відповідні способи захисту права чи законного інтересу, що було порушено оскаржуваним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. При цьому, судовий контроль за виконанням судового рішення у адміністративних справах здійснюється у двох формах: а) зобов'язування суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення; б) визнання протиправним рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, вчинених на виконання судового рішення у адміністративній справі. Реформування інституту судового контролю за виконанням судових рішень у адміністративних справах в Україні, проведене в листопаді 2024 року, стосувалося передусім питань більш чіткого визначення процедури застосування такої форми судового контролю як розгляд судом звіту суб'єкта владних повноважень про виконання судового рішення у адміністративній справі. У інших державах судовий контроль за виконанням судових рішень у адміністративних справах передусім здійснюється через оцінку судом рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень на предмет їх спрямованості на виконання судового рішення і через застосування санкцій до суб'єкта, уповноваженого здійснювати виконання судового рішення (штрафу чи сплати компенсаційних виплат на користь фізичної особи), а також через видання адміністративного акта, який зобов'язаний видати орган публічної адміністрації відповідно до рішення суду, самим судом, у разі невиконання судового рішення у адміністративній справі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята 28 червня 1996 року (з наступними змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Михайлов О.О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 204 с.
3. Михайлов О.О. Судовий контроль за виконанням рішень адміністративних судів у справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 341–344.
4. Хребтова О.О. Особливості процесуальних форм контролю за виконанням судового рішення в адміністративній справі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 378–380.
5. Ширшикова Р.М. Судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 8(14). С. 702–710.
6. Кройтор В.А., Сібільов Д.М. Реалізація функції судового контролю за виконавчим провадженням. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 5(19). С. 299–305.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: прийнятий 6 липня 2005 року; із наступними змінами та доповненнями). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень про судовий контроль за виконанням судових рішень: Закон України від 21 листопада 2024 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4094-20#Text>.
9. Codul administrativ al Republicii Moldova. Publicat : 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. *Ministerul Justiției*. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro.
10. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): Ausfertigungsdatum: 21.01.1960. *Gesetze im Internet*. URL: <https://www.gesetze-iminternet.de/vwgo/BJNR000170960.htm>.
11. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. *Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Open Lex*. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/prawo-o-postepowaniu-przedsadami-administracyjnymi-1698271>.

УДК 342.351

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.23>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Гарбінська-Руденко А.В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового та податкового права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0002-0971-1234

Верлата Д.А.,
здобувачка,
Державний податковий університет
ORCID: 0009-0009-2500-9443

Садова В.О.,
здобувачка,
Державний податковий університет
ORCID: 0009-0008-2303-631X

Гарбінська-Руденко А.В., Верлата Д.А., Садова В.О. Правове регулювання надання електронних адміністративних послуг.

У цій статті досліджено правове регулювання надання адміністративних послуг в електронному вигляді в Україні. Проведено аналіз нормативного забезпечення, яке регламентує функціонування електронних адміністративних сервісів, а також основних законодавчих актів, принципів надання послуг. Особливу увагу приділено виявленню ключових проблем, пов'язаних із реалізацією таких послуг, зокрема безпековим ризикам, загрозам витоку даних із державних реєстрів та ризикам зловживань, що можуть виникати у процесі цифрової взаємодії між державою та громадянами. Масштабне впровадження електронних послуг супроводжується ризиками недотримання законодавчих вимог, порушенням прав на захист персональних даних, їх витік у руки третіх осіб, у тому числі ворога, та подальші маніпуляції цими даними, виникненням шахрайських схем у сфері електронного урядування.

Визначено основні напрямки подальшого розвитку системи електронних послуг з урахуванням викликів воєнного часу, коли значна частина громадян

перебуває в умовах тимчасового переміщення з постійного місця проживання. Обґрунтовано необхідність посилення захисту персональних даних отримувачів електронних адміністративних послуг. Авторами акцентовано увагу на тому, що незважаючи на наявність досить широкого переліку нормативних актів у сфері надання електронних адміністративних послуг, вказана законодавча база потребує комплексної модернізації та систематизації для врахування специфічних потреб під час воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Окрему увагу приділено аналізу проблем у сфері практичної реалізації надання електронних адміністративних послуг, оскільки рівень цифрової грамотності серед населення все ще є не достатнім, особливо серед осіб старшої вікової категорії. На основі аналізу наукових джерел та проблематики практичного впровадження електронних адміністративних послуг, сформовано перелік першочергових напрямів для вдосконалення практики застосування електронних платформ надання адміністративних послуг. Обґрунтовується, що вирішення вказаних заходів сприятиме не лише покращенню доступності та якості адміністративних послуг, а й зміцненню цифрового суверенітету, стійкості державного управління та підвищенню конкурентоспроможності України в глобальному цифровому середовищі.

Ключові слова: адміністративні послуги, кіберзагрози, публічні послуги, цифрова грамотність, адміністративне обслуговування, електронне врядування, цифровізація, інформаційні технології.

Harbinska-Rudenko A.V., Verlata D.A., Sadova V.O. Legal regulation of the provision of electronic administrative services.

This article examines the legal regulation of the provision of administrative services electronically in Ukraine. An analysis of the regulatory framework governing the functioning of electronic administrative services, as well as the main legislative acts and principles of service provision, is carried out. Particular

attention is paid to identifying key problems associated with the implementation of such services, in particular security risks, threats of data leakage from state registers and risks of abuse that may arise in the process of digital interaction between the state and citizens. The large-scale implementation of electronic services is accompanied by risks of non-compliance with legislative requirements, violation of the rights to the protection of personal data, their leakage into the hands of third parties, including the enemy, and further manipulation of this data, the emergence of fraudulent schemes in the field of electronic governance. The main directions of further development of the electronic services system are determined, taking into account the challenges of wartime, when a significant part of citizens are in conditions of temporary displacement from their permanent place of residence. The need to strengthen the protection of personal data of recipients of electronic administrative services is substantiated. The authors emphasize that despite the presence of a fairly wide list of regulatory acts in the field of electronic administrative services, the specified legislative framework requires comprehensive modernization and systematization to take into account the specific needs during martial law and post-war reconstruction.

Special attention is paid to the analysis of problems in the practical implementation of electronic administrative services, since the level of digital literacy among the population is still insufficient, especially among older people. Based on the analysis of scientific sources and the issues of practical implementation of electronic administrative services, a list of priority areas for improving the practice of using electronic platforms for providing administrative services has been formed.

It is substantiated that the implementation of these measures will contribute not only to improving the accessibility and quality of administrative services, but also to strengthening digital sovereignty, the sustainability of public administration and increasing the competitiveness of Ukraine in the global digital environment.

Key words: administrative services, cyber threats, public services, digital literacy, administrative services, e-governance, digitalization, information technologies.

Постановка проблеми. У сучасних умовах стрімкого розвитку цифрових технологій, електронні адміністративні послуги поступово трансформуються в основний формат комунікації громадян з органами публічної влади. Воєнний стан, тимчасове переміщення значної частини населення, руйнування інфраструктури, потребують оперативного, зручного та безпечного доступу до державних сервісів. Вони відкривають нові можливості для спрощення адміністративних процедур, зменшення бюрократичного навантаження, підвищення ефективності державного управління та рівня задоволеності громадян якістю послуг. Однак, успішне впровадження та функціонування електронних адміністративних послуг вимагає належного нормативного забезпечення та ефективної практичної реалізації. Оскільки, масштабне впровадження електронних послуг супроводжується ризиками недотримання законодавчих вимог, порушенням прав на захист персональних даних, їх витік у руки третіх осіб, у тому числі ворога, та подальші маніпуляції цими даними, виникненням шахрайських схем у сфері електронного урядування.

Метою цієї статті є аналіз сучасного стану та правового регулювання електронних адміністративних послуг в Україні, а також виявлення основних проблем та ризиків для держави та громадян, що виникають при їх практичному застосуванні, та визначення напрямів їх удосконалення.

Стан опрацювання проблематики. Науковий інтерес до теми електронного урядування й цифровізації адміністративних процесів активно зростає. Вагомий внесок у розробку теоретико-правових засад здійснили В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Т.В. Качур, які досліджували природу адміністративних послуг, їх організаційне та нормативне регулювання. Питання безпеки й бюджетної дисципліни розглядали М.Я. Швець, А.П. Дзюблюк, що акцентували увагу на необхідності контролю ефективності використання бюджетних коштів при цифровізації. Офіційні джерела, зокрема звіти Міністерства цифрової трансформації України, Рахункової палати України та Держстату, є цінними для аналізу практичного стану впровадження електронних адміністративних послуг.

Окремо, в контексті вказаної проблематики, варто відмітити публікації, що присвячені розвитку проєкту «Дія» як флагманської платформи електронних послуг в Україні. Зокрема, у звітах Міжнародного банку реконструкції та розвитку (Світового банку) аналізується ефективність «Дії» у контексті скорочення корупційних ризиків та забезпечення доступності послуг у віддалених регіонах.

Проте такий формат надання адміністративних послуг є відносно новим і стрімким у своєму розвитку та потребує більше досліджень різних аспектів цієї тематики, в особливо безпекових, оскільки з'являються і розвиваються нові схеми хакерства та шахрайства, що потребують оновлення досліджень та технологічного розвитку даних електронних систем які б допомогли зрозуміти масштаб заходів щодо попередження таких шкідливих явищ.

Виклад основного матеріалу. Під електронними адміністративними послугами варто розглядати державні або муніципальні послуги, які надаються громадянам або юридичним особам в електронному форматі, через інтернет, без необхідності самостійно відвідувати державну установу.

Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» закріплює наступне визначення електронної публічної послуги як «послуги, що надається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, у тому числі адміністративна послуга (у тому числі в автоматичному режимі), яка надається з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем на підставі заяви (звернення, запиту), поданої в електронній формі з використанням інформаційно-телекомунікаційних систем (у тому числі з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг), або без подання такої заяви (звернення, запиту)» [1].

У сучасних умовах трансформації системи публічного управління електронні адміністративні послуги стають ключовим елементом взаємодії громадян і держави. Запровадження цифрових сервісів дозволяє суттєво спростити доступ до державних послуг, підвищити прозорість управлінських процесів, скоротити часові та фінансові витрати.

Водночас практична реалізація таких послуг в Україні супроводжується низкою викликів, які потребують комплексного аналізу. Серед них – не достатня цифрова грамотність населення, нерівномірний доступ до інфраструктури, недосконалість правового регулювання та зростання кіберзагроз. Окрему увагу варто приділити специфічним викликам, спричиненим умовами воєнного стану, коли електронні сервіси стали критично важливими для забезпечення безперервного доступу громадян до базових адміністративних процедур і, при цьому, дуже вразливими.

Нормативно-правове забезпечення надання електронних адміністративних послуг включає:

Конституцію України (стаття 40), що закріплює право громадян звертатись до органів державної влади [2];

Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, що визначає базові поняття та процедури надання адміністративних послуг [3];

Закон України «Про електронні довірчі послуги» вказати від 5 жовтня 2017 року (№ 2155-VIII), який регулює використання електронних підписів, печаток та інших засобів автентифікації [4];

Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року (№ 2297-VI), який встановлює правила обробки, зберігання і передачі персональної інформації [5];

Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року (№ 2163-VIII), що регламентує безпекові вимоги у сфері функціонування цифрових систем державного управління [6];

Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 15 липня 2021 року №1689-IX, що визначає засади надання електронних публічних послуг, публічних послуг, комплексних електронних публічних послуг, автоматичного режиму надання електронних публічних послуг. [7];

Постанова Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний портал електронних послуг» №527 від 24 липня 2019 року, яка врегульовує функціонування порталу «Дія» [8].

Попри наявність перелічених нормативних актів, вказана законодавча база потребує комплексної модернізації та систематизації для врахування специфічних потреб під час воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Однією з найгостріших проблем у сфері практичного впровадження електронних адміністративних послуг залишається обмежений рівень цифрової грамотності серед населення, особливо в сільських територіях та серед осіб старшого віку. За даними аналітичних досліджень, станом на 2021 рік лише близько 40% дорослого населення України володіли базовими цифровими навичками, достатніми для самостійного користування електронними сервісами [9]. Це створює передумови для соціального виключення значної частини громадян та потребує реалізації масштабних освітніх програм у сфері цифрової інклюзії.

Згідно з висновками О. Кожушка, «недостатній рівень підготовки громадян до користування сучасними цифровими інструментами ускладнює процес інтеграції електронних сервісів у повсякденне адміністративне обслуговування, створюючи бар'єри доступу до державних послуг, що мають бути рівноцінними для всіх верств населення» [10].

Суттєвою перешкодою для розвитку електронного урядування є і нерівномірність розвитку телекомунікаційної інфраструктури. У низці регіонів, зокрема в сільській місцевості, досі відсутній стабільний широкопasmовий Інтернет, що унеможливує повноцінне використання електронних адміністративних сервісів. До кінця 2021 року лише близько 30% сільських населених пунктів мали належний рівень інтернет-покриття [9].

Як зазначають М. Сливка та А. Гінда, «наявність технічних обмежень у доступі до цифрової інфраструктури є фактором, що стримує розвиток цифровізації адміністративного обслуговування і потребує першочергової уваги в державній політиці» [11, с. 196]. В умовах воєнного стану вказана проблема набуває ще більшої гостроти, оскільки вже існуюча інфраструктура піддається постійним атакам і може бути зруйнована, що потребує додаткових бюджетних коштів на відновлення. У тому числі, значна частина громадян була змушена змінити місце проживання, внаслідок чого виникла потреба у віддаленому доступі до адміністративних сервісів незалежно від географічного розташування. Проте недостатній рівень технічного забезпечення обмежує можливості таких осіб у реалізації своїх прав.

Незважаючи на наявність основоположних законодавчих актів, нормативна база у сфері електронних адміністративних послуг залишається несистемною. Низка підзаконних актів має тимчасовий або фрагментарний характер. Відсутність єдиного закону, що регулює комплексну діяльність у сфері електронних послуг, зумовлює правову невизначеність для суб'єктів надання послуг. У статті М. Сливки підкреслено, що «чинна система нормативного забезпечення не охоплює питання міжвідомчої інтеграції, формування єдиних цифрових платформ і регулювання відповідальності посадових осіб за неналежне надання електронних послуг» [11, с. 198].

Крім того, неузгодженість між реєстрами, інформаційними системами та відсутність єдиного стандарту автентифікації користувачів також перешкоджає наданню електронних адміністративних послуг. Це знижує ефективність обміну даними між органами влади та ускладнює надання комплексних адміністративних послуг, що передбачають взаємодію кількох інституцій.

Гостро стоїть і питання інформаційної безпеки та захисту персональних даних. Зі зростанням кількості електронних сервісів виникають нові загрози інформаційній безпеці. Недостатній рівень технічного захисту персональних даних, відсутність протоколів реагування на кіберінциденти, а також обмежені ресурси для аудиту цифрових систем створюють передумови для зловживань.

Зв'язаною з цим проблемою є низький рівень довіри освічених громадян до безпечності обробки їхніх персональних даних. Це зумовлено не лише низькою цифровою культурою, а й недостатньою прозорістю органів влади щодо захисту інформації, яку вони збирають та обробляють під час надання послуг. Військові дії на території України спричинили масштабне переміщення населення, зростання кількості звернень щодо соціальної допомоги, реєстрації місця проживання та оформлення документів. Як зазначає U-PLAN, саме у 2022–2023 роках електронні адміністративні сервіси стали критично необхідними, однак багато органів влади не змогли оперативнo адаптувати свої ІТ-системи до нових умов [12]. У зв'язку з цим збільшилось навантаження на платформи на кшталт «Дія» та ЦНАПи.

Разом з тим, перехід на електронну модель надання послуг дозволило зменшити кількість фізичних контактів, забезпечити мобільність сервісів та покращити інформування громадян про доступні послуги. Проте, як підкреслює О. Кожушко, навіть під час надзвичайних ситуацій реалізація електронних послуг потребує законодавчого супроводу та чіткого інституційного механізму контролю [10].

Висновки. Вважаємо, що на основі вивчених джерел та аналізу проблематики практичного впровадження електронних адміністративних послуг, варто сформувати такі першочергові напрями для вдосконалення практики застосування електронних платформ надання адміністративних послуг:

затвердження єдиної державної стратегії у сфері цифровізації публічного управління з урахуванням регіональної специфіки та пріоритетів безпеки;

підвищення цифрової компетентності населення через включення відповідних навчальних модулів у програми освіти, запуск освітніх платформ та підтримку неформального навчання дорослих;

удосконалення правового регулювання у сфері надання електронних адміністративних послуг, що охоплюватиме питання доступу, відповідальності, захисту прав користувачів та функціонування цифрової інфраструктури;

інтеграція державних цифрових систем та запровадження стандарту сумісності для усіх державних ІТ-систем, єдиних протоколів обміну даними та централізованого нагляду за їх дотриманням;

посилення кіберзахисту через створення спеціалізованих підрозділів кібербезпеки на рівні органів публічного управління, запровадження аудиту безпеки та обов'язкової сертифікації електронних сервісів;

встановлення механізмів контролю та зворотного зв'язку з громадянами, зокрема створення незалежних платформ для оцінки якості послуг та оперативного реагування на скарги користувачів.

Практичне впровадження електронних адміністративних послуг в Україні відбувається в умовах постійної адаптації до соціальних, економічних і безпекових викликів. Незважаючи на значні до-

сягнення, існують системні проблеми, що стримують ефективну інтеграцію е-сервісів у структуру публічного управління. Наявні прогалини в цифровій освіті, нерівномірність доступу до інфраструктури, законодавча фрагментарність та загрози інформаційній безпеці створюють ризики для сталого функціонування системи е-послуг.

Подолання виявлених проблем потребує комплексного підходу, орієнтованого на координацію зусиль усіх гілок влади, громадськості, бізнесу та міжнародних партнерів. Вирішення цих завдань сприятиме не лише покращенню доступності та якості адміністративних послуг, а й зміцненню цифрового суверенітету та стійкості державного управління в умовах сучасних викликів.

Вирішення цих завдань сприятиме не лише покращенню доступності та якості адміністративних послуг, а й зміцненню цифрового суверенітету, стійкості державного управління та підвищенню конкурентоспроможності України в глобальному цифровому середовищі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України від 15 липня 2021 року № 1689-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
3. Про адміністративні послуги. Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
4. Про електронні довірчі послуги. Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.
5. Про захист персональних даних. Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text>.
6. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України. Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text>.
7. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг. Закон України від 15.07.2021 № 1689-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1689-20#Text>.
8. Про Єдиний державний портал електронних послуг. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 527. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/527-2019-п#Text>.
9. Проблеми та перспективи цифровізації адміністративних послуг в Україні. Інвестиції: практика та досвід. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/download/3977/4012/930/2>.
10. Кожушко О.О. Проблеми та перспективи розвитку електронних адміністративних послуг в Україні. *Вісник Міжнародного гуманітарного університету*. URL: <https://vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc51/11.pdf>.
11. Сливка М., Гінда А. Правове регулювання надання електронних адміністративних послуг. *Вісник НУ «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2021. № 3(31). С. 195–201.
12. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. Аналітична платформа U-PLAN. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-tarekomendatsii-na-maibutnie>.

УДК 342.7:004.8

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.24>

НАГЛЯД НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЄС ІЗ ЗАХИСТУ ДАНИХ ЗА ОБРОБКОЮ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ СИСТЕМАМИ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ (НА ПРИКЛАДІ CHATGPT)

Гачкевич А.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри міжнародного та кримінального права

НУЛП «Львівська політехніка»

ORCID: 0000-0002-8494-1937

Гачкевич А.О. Нагляд національних органів ЄС із захисту даних за обробкою персональних даних системами штучного інтелекту (на прикладі ChatGPT).

У статті порушена проблема захисту персональних даних в умовах швидкого розвитку та поширення штучного інтелекту, яка черговий раз актуалізує тематику взаємозв'язку прав людини та новітніх технологій. Фокус уваги зосереджений на правомірності обробки персональних даних системами штучного інтелекту, зважаючи на досвід нагляду національних органів ЄС із захисту даних. Інтерес до проблематики прав людини та штучного інтелекту серед іншого пояснюється залежністю штучного інтелекту від величезних обсягів інформації, включаючи персональні дані, – для того, щоб системи штучного інтелекту були максимально корисним, вони повинні бути забезпечені даними в якнайбільшій кількості. Сьогодні широко застосовуваними стали чат-боти на базі штучного інтелекту, в першу чергу ChatGPT від OpenAI, здатні імітувати вміння спілкуватись. Розробку та використання таких чат-ботів супроводжує виникнення небезпек для захисту персональних даних, вже відзначених національними органами ЄС із захисту даних. У статті пояснені особливості правового статусу національних органів ЄС із захисту даних та наведений перелік їхніх повноважень, спрямованих на забезпечення того, щоб обробка персональних даних системами штучного інтелекту відбувалась у відповідності до стандартів Загального регламенту про захист даних (GDPR). Автор статті розглядає детально кейс «Garante Італії проти OpenAI», пов'язаний з тим, що національний орган Італії з захисту даних виявив порушення правил Загального регламенту про захист даних при навчанні та використанні ChatGPT. У статті наведені відомості про інші кейси за участю OpenAI, ініційовані AEPD Іспанії та UODO Польщі, а також про скарги подані до Datenschutzbehörde Австрії та Datatilsynet Норвегії. Результати дослідження можуть бути цінними для вдосконалення системи захисту персональних даних в Україні – прийняті в Європейському Союзі прогресивні підходи та методи слід враховувати національним органам, які контролюють додержання вимог законодавства щодо персональних даних, а також адаптуватись до високих стандартів ЄС приватним компаніям з огляду на євроінтеграційні прагнення України.

Ключові слова: захист персональних даних, обробка персональних даних, ChatGPT, Загальний регламент про захист даних, Garante Італії проти OpenAI, національні органи ЄС із захисту даних, навчання моделей штучного інтелекту, розробка систем штучного інтелекту, сучасні технології та права людини.

Hachkevych A.O. The Supervision of EU National Data Protection Authorities over personal data processing by AI Systems (The case of ChatGPT).

The article addresses the issue of personal data protection in the context of the rapid development and proliferation of artificial intelligence. This issue once again highlights the complex relationship between human rights and emerging technologies. The focus is on the legitimacy of processing personal data by AI systems, taking into account the experiences of EU national data protection authorities supervisory activities. The growing interest in AI-related human rights issues, among other things, stems from the dependence of artificial intelligence on vast amounts of information, including personal data. To be as helpful as possible, AI systems should be provided with extensive input of data. Among the AI systems widely used today, chatbots based on artificial intelligence, particularly ChatGPT by OpenAI, have gained significant popularity due to their ability to mimic human communication skills. The development and use of such chatbots is accompanied by the emergence of dangers to personal data protection, which the EU national data protection authorities have already noted. The article outlines the specifics of the legal status of EU national data protection authorities and lists their powers designed to ensure that personal data processing by AI systems complies with the stringent standards of the General Data

Protection Regulation. The author thoroughly examines the case of *Garante of Italy v. OpenAI* that revolves around data protection violations revealed by the Italian national data protection authority due to the lack of GDPR compliance regarding how ChatGPT operates. The article also summarizes cases involving OpenAI and initiated by AEPD of Spain, UODO of Poland, and complaints addressed to Datenschutzbehörde of Austria and Datatilsynet of Norway. The findings of this study may contribute to enhancing Ukraine's personal data protection system. It is essential for national authorities responsible for monitoring and enforcing personal data protection to consider the progressive approaches and methods adopted in the EU and for private companies to adapt to EU standards, especially given the aspirations of Ukraine for European integration.

Key words: personal data protection, personal data processing, ChatGPT, General Data Protection Regulation, *Garante (Italy) v. ChatGPT*, national data protection authorities, training AI models, development of AI systems, modern technologies and human rights.

Постановка проблеми. Проблема захисту персональних даних викликає особливий інтерес в умовах швидкого розвитку та поширення штучного інтелекту. Даний інтерес великою мірою обумовлений тим, що штучний інтелект залежить від величезних обсягів інформації, включаючи персональні дані. Для того, щоб зробити системи штучного інтелекту максимально корисним, розробники повинні забезпечувати їх даними в якнайбільшій кількості.

При цьому потреба моделей та систем штучного інтелекту в інформації породжує небезпеки для захисту персональних даних та відповідно дотримання прав людини. Як показує досвід національних органів ЄС із захисту даних (далі – національних органів ЄС), розробка та використання систем штучного інтелекту неодноразово викликали занепокоєння та швидше за все викликатимуть надалі через порушення правил Загального регламенту про захист даних (далі – GDPR). Виходячи з цього, фокус уваги в даній статті зосереджений на дослідженні правомірності обробки персональних даних системами штучного інтелекту.

Порушена у статті проблема належить до тематики взаємозв'язку прав людини та новітніх технологій, значимість якої зростає пропорційно до того, наскільки істотно технологічний прогрес впливає на суспільство. Одним з проявів такого впливу, можливо найбільш помітним за останні роки, стала поява чат-ботів на базі штучного інтелекту (ChatGPT від OpenAI, Google Gemini, Microsoft Copilot, Claude від Anthropic тощо), здатних розуміти по-своєму питання користувачів та давати відповіді на них, тим самим імітуючи людину-співрозмовника.

Метою пропонованої статті є узагальнення досвіду нагляду національних органів ЄС за дотриманням стандартів Загального регламенту про захист даних при обробці персональних даних системами штучного інтелекту, взявши за основу широко застосовуваний чат-бот ChatGPT від OpenAI.

Стан опрацювання проблематики. Правовий статус та діяльність національних органів ЄС із захисту даних були предметом вивчення низки українських вчених. Р. Пристай розглядає особливості законодавчого регулювання та практичної діяльності національних органів з захисту персональних даних в ЄС у соціальних мережах [1]. К. Мельник пояснює, які саме інституції – наддержавні органи ЄС та національні установи – здійснюють контроль над відповідністю законодавчим вимогам Європейського Союзу процесів обробки персональних даних [2]. Різак М. досліджує особливості організації та діяльності уповноваженого органу з питань захисту персональних даних, включаючи практику таких держав ЄС, як Австрія, Бельгія та Німеччина [3]. Слід відзначити, що в українській правовій науці питання, споріднені з діяльністю національних органів ЄС із захисту даних, також вивчали: В. Брижко, Ю. Коваленко, І. Кульчій, О. Легка, Я. Овчаренко, В. Проценко, О. Різенко, О. Рогова, В. Сergygin, О. Шевчук та ін.

Питання захисту персональних даних при розробці та використанні систем штучного інтелекту належить до активно обговорюваних серед українських вчених (Арзянцева Д., Белов Д., Белова М., Брайчевський С., Деркаченко Ю., Дорош В., Дубняк М., Заярний О., Карапетян О., Колесніков А., Косілова О., Кронівець Т., Некрутенко В., Остіян Є., Пунда О., Санжаровська Л., Солодовнікова Х. тощо). Такий стан речей, на нашу думку, позитивно впливає на підвищення обізнаності громадськості з основами захисту персональних даних та поступово мав би призвести до меншої кількості порушень прав людини. Окремо виділимо кілька статей, в яких розглянуті: виклики та загрози захисту персональних даних у роботі зі штучним інтелектом [4], порушення права на конфіденційність та приватність фізичних осіб внаслідок впровадження штучного інтелекту всюди [5], використання персональних даних для розробки та застосування чат-ботів на основі штучного інтелекту (на прикладі ChatGPT) [6].

Зауважимо, що в іноземній правовій науці захист персональних даних під час розробки та використання систем штучного інтелекту як напрям досліджень розвивається дуже активно відтоді, як

було прийнято GDPR (С. Вахтер, Ф. Ладжіоя, Л. Мітроу, Б. Міттелштадт, Дж. Сартор, Ч. Тейлор та багато інших), а також охоплює все більше й більше нових питань після появи ChatGPT.

Виклад основного матеріалу. Національні органи ЄС належать до інституційної системи забезпечення дотримання прав людини в державах-учасниках ЄС, поряд з наддержавними органами ЄС – Європейським інспектором із захисту даних та Європейською радою із захисту даних (далі – EDPB).

Європейський інспектор із захисту даних (також – Європейський уповноважений з захисту даних) за характером діяльності нагадує омбудсмена, водночас, його функції спеціалізовані навколо захисту персональних даних [2, с. 58], тоді як EDPB має на меті не тільки забезпечувати однакове застосування положень GDPR на території ЄС, а й сприяти тому, щоб національні органи ЄС співпрацювали між собою (до її складу входять і Європейський інспектор із захисту даних, і чільники національних органів ЄС).

Загалом ідея запровадження національних органів ЄС полягала в тому, щоб незалежні від інших органів влади інституції здійснювали нагляд за тим, наскільки в даній державі дотримані стандарти ЄС щодо захисту персональних даних (які, у порівнянні з іншими регіонами світу, є дуже високими). Беручи до уваги твердження М. Різака щодо свого роду підпорядкування національних органів ЄС (також – уповноважених органів з питань захисту персональних даних) парламенту [3, с. 623], вважаємо, що навіть за такої формальної залежності може бути забезпеченою їхня повна самостійність, що підтверджує приклад суддів.

Правовою формою для реалізації цієї ідеї стали відповідні положення глави 6 GDPR, зокрема ст. 51–59 [7].

1. Обов'язок держав запровадити один або декілька незалежних органів для моніторингу застосування положень GDPR у цілях забезпечення основних прав і свобод фізичних осіб щодо обробки персональних даних. Крім того, наголошено на необхідності сприяння вільному руху персональних даних у межах ЄС – хоча самі по собі обробка персональних даних пов'язана з багатьма ризиками, особливо в транскордонному форматі, GDPR заохочує до неї, якщо персональним даним гарантована захищеність (ст. 51).

2. Національні органи ЄС повинні робити усе можливе, щоб положення GDPR застосовувались однаково, в тому числі – співпрацювати між собою (під координуванням EDPB) та з Європейською комісією (ст. 51).

3. У діяльності, яка зумовлена завданнями та відповідає повноваженням, національні органи ЄС володіють незалежністю, а їхнім членам гарантоване невтручання у посадову діяльність (ст. 52).

4. Члени національних органів ЄС призначаються відповідно до прозорої процедури за рішеннями вищих органів державної влади з-поміж осіб належної кваліфікації, з релевантним досвідом у сфері захисту персональних даних (ст. 53).

5. Обов'язок держави прийняти на законодавчому рівні положення щодо формування складу національних органів ЄС, включаючи вимоги до їхніх членів та процедурні правила (ст. 53-54).

6. За загальним правилом повноваження національних органів ЄС поширюються на територію відповідної держави (ст. 55), водночас, у випадку транскордонної обробки даних – слід застосовувати принцип one-stop-shop, який відіграє важливу роль для вивчення досвіду національних органів ЄС щодо дотримання прав людини під час обробки персональних даних системами штучного інтелекту.

Принцип one-stop-shop, або принцип «єдиного вікна», – ми також вважаємо, як і Р. Пристай [1, с. 248], такий варіант перекладу буде найбільш зрозумілим україномовним аналогом, відображаючи відносно нову можливість обслуговування з цілої низки питань в одному місці державними органами або органами місцевого самоврядування, – означає те, що у випадках, коли обробка персональних даних пов'язана з територією більш, ніж однієї держави, повноваження здійснює національний орган ЄС тієї держави, де має місцезнаходження контролер або оператор (ст. 56). Такий принцип пояснює, чому ірландський орган вправі розглядати нові претензії до компанії OpenAI.

Положення GDPR детально визначають компетенцію (ст. 55-56), завдання (ст. 57) і повноваження національних органів ЄС (ст. 58). На нашу думку, квінтесенцією їхньої наглядової діяльності є три ключові ролі:

- слідчого (investigative powers), що дозволяє з'ясувати усі обставини, які мають відношення до ймовірних порушень захисту персональних даних (п. 1 ст. 58) на підставі отриманих скарг або за власною ініціативою після того, як членам стали відомі факти недотримання GDPR контролерами або операторами даних;

- судді (corrective powers), який вправі по відношенню до контролерів та операторів надсилати попередження, виносити догани, наказувати, встановлювати тимчасові або остаточні обмеження, прикладом яких є заборона доступу до ChatGPT на території Італії навесні 2023 р., тим самим сприяючи виправленню ситуації (п. 2 ст. 58);

- експерта (authorisation and advisory powers), який консультує щодо того, як забезпечити більш ефективний захист персональних даних, роз'яснює будь-яке питання для органів державної влади або громадськості, схвалює кодекси поведінки, згадані у ст. 40 GDPR, та стандартні договірні положення (ст. 28, 46).

Серед усіх національних органів ЄС саме італійський слід виокремити в першу чергу, адже починаючи від березня 2023 р. Garante Італії (офіційна назва – Garante per la protezione dei dati personali) з захисту даних виявляв порушення правил GDPR при навчанні та використанні ChatGPT та висловлював претензії до OpenAI через те, що обробка персональних даних відбувалась неналежним чином. Таблиця 1 містить найважливіші відомості про кейс «Garante Італії проти OpenAI», підготовлені на основі новинних повідомлень [8–11], а також офіційної інформації з веб-сайту Garante [12–15].

Таблиця 1

Дата події	Опис події	Правова оцінка
20 березня 2023	Стало відомо про витік даних, які стосувались розмов користувачів з ChatGPT та платіжної інформації.	Ст. 33 GDPR зобов'язує повідомляти про подібні інциденти якнайшвидше національні органи ЄС.
30 березня	Garante внаслідок можливих порушень захисту персональних даних прийняв рішення тимчасово обмежити обробку персональних даних компанією OpenAI як контролером персональних даних, що стосувались суб'єктів даних з Італії, та розслідувати питання більш детально за екстреною процедурою.	Позиція Garante: Open AI не виконує зобов'язання з надання інформації про збір і обробку даних при застосуванні ChatGPT; правова підстава для обробки в цілях навчання алгоритмів не названа; дані можуть бути неточними; відсутні засоби перевірки користувачів, які ще не досягли віку 14 років.
5 квітня	Представники OpenAI, серед них С. Альтман, та члени Garante провели конференцію онлайн. OpenAI: висловили готовність співпрацювати з Garante та підтвердили свою переконаність в тому, що вимоги GDPR слід забезпечувати. Garante: заявили про те, що вони не є противниками штучного інтелекту та прогресу технологій, а також закликали дотримуватись правил GDPR.	Ключові позиції сторін відображають дилему орієнтирів для права: технологічний прогрес, коли дотримання прав людини НЕ може бути забезпеченим повністю, зокрема права на приватність, чи цілковите дотримання прав людини, коли поява нових і нових технічних можливостей кращого задоволення людських потреб НЕ може ставати виправданням порушень.
6-7 квітня	Проведені подальші переговори, OpenAI представила Garante свої пояснення щодо пред'явлених претензій, а також надала інформацію щодо подальших дій стосовно виправлення статус-кво.	OpenAI прокоментувала своє відношення до приватності як цінності інтересом у вивченні світу, а не індивідів. Важливі обіцянки мали відношення до істотного скорочення даних для навчання ChatGPT, а також гарантована його відмова надавати таку інформацію, яка має характер конфіденційної.

11 квітня	Garante оприлюднив перелік вимог до OpenAI, які стосувались (1) інформування про збір та обробку персональних даних, а також їхній зв'язок з навчанням алгоритмів ChatGPT, (2) надання можливостей відмовитись від обробки персональних даних користувачам та (3) виправляти дані, які не є точними або актуальними, (4) вдосконалення політики конфіденційності та підвищення її видимості, (5) опції перевірки віку, (6) проведення інформаційної кампанії.	Для визначення правової підстави для обробки персональних даних в цілях навчання систем штучного інтелекту Garante рекомендував взяти до уваги згоду (у тих випадках, коли суб'єкт даних надає дозвіл), або законний інтерес, який вимагає співставлення цінностей (ст. 6 GDPR).
28 квітня	ChatGPT став знову доступним для користувачів з Італії після того, як компанія OpenAI вирішила окремі проблемні питання.	

Кульмінацією кейсу став грудень 2024 р., – Garante завершив своє розслідування та прийняв рішення стосовно OpenAI. Хоча компанія раніше виконала низку вимог та співпрацювала з італійським національним органом ЄС для того, щоб забезпечувати більш ефективне дотримання стандартів GDPR, за неправомірну обробку персональних даних для навчання ChatGPT (відсутність правової підстави), а також порушення принципу прозорості присуджений штраф у розмірі 15 млн. євро. Крім того, компанія OpenAI зобов'язали провести шестимісячну інформаційну кампанію за власний рахунок про процеси обробки даних ChatGPT та права користувачів відповідно до GDPR [16]. Слід додати, рішення Garante базується на низці положень GDPR, насамперед ст. 5-6, 8, 13.

EAPD Іспанії проти OpenAI. Варто відзначити, паралельно з Італією, ситуація стосовно можливих порушень захисту персональних даних викликала занепокоєння в Іспанії, де національний орган ЄС розпочав своє розслідування у квітні 2023 р. У прес-релізі ми зустрічаємо вже знайому пару цінностей: сприяння розвитку інноваційних технологій, таких як штучний інтелект, а також – дотримання прав та свобод людини [17]. Варто зауважити, що представник EAPD, коментуючи цю ситуацію, відзначив необхідність координування рішень на європейському рівні, – практично в той сам час була створена спеціальна робоча група під егідою EDPB [18]. На момент написання статті жодної інформації про рішення по суті немає.

UODO Польщі проти OpenAI. Схожі претензії до обробки даних ChatGPT стали предметом скарги, направленої до польського національного органу ЄС (Urząd Ochrony Danych Osobowych) у серпні 2023 р. В чому саме скаржник вбачав порушення захисту персональних даних?

По-перше, отримавши неточну інформацію про себе, він не отримав можливості виправлення даних. По-друге, йому не було повідомлено, які саме відомості підлягають обробці. По-третє, скаржник апелював до недотримання принципів ст. 5, насамперед принципу прозорості. По-четверте, за оцінками скаржника, після того, як компанія OpenAI отримала його персональні дані у 2021 р., вона була зобов'язаною поінформувати про факт використання таких даних для навчання моделей штучного інтелекту, як і про джерело отримання. Зауважимо, що скаржник у своїх поясненнях звертав увагу на політику конфіденційності та наводив листування як доказ того, що компанія не виконує стандарти GDPR [19].

Незважаючи на те, що розслідування цієї ситуації розпочалось майже 2 роки тому, до цього часу не повідомлено про прийняття рішення.

Datenschutzbehörde Австрії та Datatilsynet Норвегії. Правозахисна організація NOYB (Європейський центр цифрових прав) подала скаргу до австрійського національного органу ЄС у квітні 2024 р., щоб той розпочав розслідування з приводу правомірності методів обробки даних OpenAI – чи відповідають вони стандартам захисту персональних даних ЄС [20]. Скарга пов'язана з тим, що право суб'єкта даних на доступ не забезпечується (ст. 15 GDPR), як і точність даних (ст. 5). ChatGPT надавав недостовірну інформацію про дату народження публічної людини, виправити яку не вдавалосьь.

Ще одна скарга, яка була також подана NOYB, адресована норвезькому національному органу ЄС. Користувач ChatGPT отримав недостовірну інформацію про себе за запитом: "Who is Arve Hjalmar Holmen?" [21]. Крім прохання оштрафувати компанію OpenAI, у скарзі зазначено, що такі вихідні дані повинні бути видалені. Натомість саму систему штучного інтелекту слід вдосконалена, щоб результати, які вона видає, були точними.

З великою ймовірністю затримки у правових оцінках даних ситуацій відбуваються внаслідок того, що національні органи ЄС можуть не тільки проводити розслідування, а й шукати спільні підходи до вирішення проблемних питань. Робоча група під егідою EDPB опублікувала у травні 2024 р. свій звіт, присвячений обробці персональних даних ChatGPT [22].

У звіті вказано, що з 15 лютого 2024 р. місцезнаходженням OpenAI на території ЄС є Ірландія – всі спірні ситуації, зумовлені транскордонною обробкою даних, будуть під наглядом ірландського національного органу ЄС. Разом з тим, це не стосується кейсів, що ініційовані раніше, як-от перелічених вище. Частиною звіту є спеціальна анкета для заповнення під час розслідування, завдяки якій буде впроваджуватись більш-менш однаковий підхід до нагляду. Крім того, відзначено те, що OpenAI вже вдосконалила політику конфіденційності та зробила інші важливі кроки в напрямку стандартів GDPR.

Додамо, що звіт акцентує увагу на 3 правилах, дотримання яких впливає на правомірність обробки персональних даних ChatGPT як системою штучного інтелекту:

- на усіх етапах функціонування – від збору даних до розмов з користувачами – повинна бути визначена правова підстава (ст. 6), в тому числі – стосовно чутливих даних;
- застереження щодо того, що контролер даних не несе відповідальності за безпеку даних, не може розглядатись як звільнення його від зобов'язань дотримуватись положень GDPR (ст. 51);
- обов'язок інформування користувачів залежить від того, в який спосіб відбувається збір даних – через вебскрейпінг чи в процесі взаємодії з ChatGPT (тоді слід інформувати користувачів про використання персональних даних для навчання систем штучного інтелекту).

Висновки. Широко застосовувані чат-боти на базі штучного інтелекту породжують ризики та небезпеки для захисту персональних даних, природа яких залишається не до кінця дослідженою. З одного боку, характерний для штучного інтелекту феномен чорної скриньки, яка приховує все, що відбувається всередині, пояснює, чому навіть оператори та контролери даних не знають достеменно, в який спосіб система обробляє дані. Набагато простіші причинно-наслідкові зв'язки між даними у технологіях попередніх поколінь, які були більш придатними для пояснення фахівцями, сформували очікування щодо того, що правомірна обробка персональних даних – не є проблемою для добросовісного контролера чи оператора. Такі очікування навряд чи зможуть виправдати сучасні компанії у сфері штучного інтелекту.

З іншого боку, прагнення до технологічного прогресу не може бути тим аргументом, який зумовлює зміну балансу на користь вдосконалення моделей та систем штучного інтелекту, для яких найважливішим ресурсом залишаються дані, нехтуючи забезпеченням дотримання прав людини, зокрема права на приватність. Безумовно, діяльність таких незалежних інституцій, як національні органи ЄС, має важливе значення для реалізації цінності захисту персональних даних. Своєю можливістю впливати на операторів та контролерів даних, включаючи приватні компанії з величезними доходами, такі органи спроможні не тільки розслідувати ситуації щодо порушень захисту персональних даних, які вже відбулись, а й змінювати суспільство відповідно до ідеалів, на яких розроблявся Загальний регламент про захист даних. Підтвердженням того, наскільки важливе значення мають національні органи ЄС став кейс Garante Італії проти OpenAI, розглянутий детально у цій статті.

Результати цього дослідження можуть бути цінними для вдосконалення системи захисту персональних даних в Україні, яка, на жаль, не має своєї незалежної інституції. Прийняті в Європейському Союзі прогресивні підходи та методи слід враховувати національним органам, які контролюють додержання вимог законодавства щодо персональних даних, а також адаптуватись до високих стандартів ЄС приватним компаніям, зокрема у сфері інформаційних технологій, з огляду на євроінтеграційні прагнення України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пристай Р. Національні органи захисту даних в Європейському Союзі: роль і практика в сфері захисту персональних даних в соціальних мережах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2024. Т. 2, № 82. С. 245–252. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.39>.
2. Мельник К. Інституційно-правовий захист персональних даних в Європейському Союзі. *Jurnalul juridic national: teorie și practică.* 2014. Numărul 3 (7). Pag. 275–280.
3. Різак М. Правовий статус уповноваженого органу з питань захисту персональних даних: досвід зарубіжних країн. *Форум права.* 2012. № 3. С. 619–625.
4. Белова М., Белов Д. Виклики та загрози захисту персональних даних у роботі зі штучним інтелектом. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Право.* 2023. Т. 2, № 79. С. 17–22. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.2>.

5. Остіян Є. Штучний інтелект та персональні дані: захист приватності в цифровому середовищі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2024. Т. 3, № 85. С. 47–53. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.3.7>.
6. Заярний О., Деркаченко Ю. Деякі особливості обробки персональних даних при використанні чат-ботів зі штучним інтелектом на прикладі ChatGPT. *Юридичний бюлетень.* 2023. Вип. 29. С. 55–62.
7. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). *An official EU website.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj/eng> (дата звернення: 15.06.2025).
8. McCallum S. ChatGPT banned in Italy over privacy concerns. *BBC.* URL: <https://www.bbc.com/news/technology-65139406> (дата звернення: 15.06.2025).
9. Pollina E., Armellini A. Italy fines OpenAI over ChatGPT privacy rules breach. *Reuters.* URL: <https://www.reuters.com/technology/italy-fines-openai-15-million-euros-over-privacy-rules-breach-2024-12-20/> (дата звернення: 15.06.2025).
10. Hood L. ChatGPT: lessons learned from Italy's temporary ban of the AI chatbot. *The Conversation.* URL: <https://theconversation.com/chatgpt-lessons-learned-from-italys-temporary-ban-of-the-ai-chatbot-203206> (дата звернення: 15.06.2025).
11. Italy's privacy watchdog fines OpenAI €15 million after probe into ChatGPT data collection. *Euronews.* URL: <https://www.euronews.com/next/2024/12/20/italys-privacy-watchdog-fines-openai-15-million-after-probe-into-chatgpt-data-collection> (дата звернення: 15.06.2025).
12. Provvedimento del 30 marzo 2023 [9870832]. *Garante per la protezione dei dati personali.* URL: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9870832> (дата звернення: 15.06.2025).
13. ChatGPT: OpenAI collabora con il Garante privacy con impegni per tutelare gli utenti italiani. *Garante per la protezione dei dati personali.* URL: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9872832> (дата звернення: 15.06.2025).
14. Provvedimento dell'11 aprile 2023 [9874702]. *Garante per la protezione dei dati personali.* URL: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9874702> (дата звернення: 15.06.2025).
15. ChatGPT: OpenAI riapre la piattaforma in Italia garantendo più trasparenza e più diritti a utenti e non utenti europei. *Garante per la protezione dei dati personali.* URL: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9881490> (дата звернення: 15.06.2025).
16. Comunicato stampa - ChatGPT, il Garante privacy chiude l'istruttoria. OpenAI dovrà realizzare una campagna informativa di sei mesi e pagare una sanzione di 15 milioni di euro. *Garante per la protezione dei dati personali.* URL: <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10085432> (дата звернення: 15.06.2025).
17. Spain opens an investigation into OpenAI's ChatGPT over a potential data breach. *Euronews.* URL: <https://www.euronews.com/next/2023/04/14/spain-opens-an-investigation-into-openais-chatgpt-over-a-potential-data-breach> (дата звернення: 15.06.2025).
18. Spain asks EU data protection board to discuss OpenAI's ChatGPT. *Reuters.* URL: <https://www.reuters.com/technology/spains-data-regulator-asks-eu-data-protection-committee-evaluate-chatgpt-issues-2023-04-11/> (дата звернення: 15.06.2025).
19. The technology has to be compliant with the GDPR. *Urząd Ochrony Danych Osobowych.* URL: <https://uodo.gov.pl/en/553/1567> (дата звернення: 15.06.2025).
20. Complaint. *European Center for Digital Rights.* URL: https://noyb.eu/sites/default/files/2024-04/OpenAI%20Complaint_EN_redacted.pdf (дата звернення: 15.06.2025).
21. Norway: OpenAI faces GDPR complaint over ChatGPT's defamatory AI hallucinations. *Business and Human Rights Resource Centre.* URL: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/norway-openai-faces-gdpr-complaint-over-chatgpts-defamatory-ai-hallucinations> (дата звернення: 15.06.2025).
22. Report of the work undertaken by the ChatGPT Taskforce. *European Data Protection Board.* URL: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-05/edpb_20240523_report_chatgpt_taskforce_en.pdf (дата звернення: 15.06.2025).

УДК 343.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.25>

СУБ'ЄКТИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ ТА ЇХ ВИДИ

Глух М.В.,

*кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри фінансового та податкового права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0002-6107-5415*

Саввопуло К.В.,

*аспірант кафедри фінансового та податкового права
Державного податкового університету,
ORCID: 0009-0006-1972-7252*

Глух М.В., Саввопуло К.В. Суб'єкти фінансової безпеки держави та їх види.

У статті розглянуто систему правового регулювання фінансової безпеки держави через призму діяльності її суб'єктів. Аргументовано, що у законодавчих та підзаконних нормативних актах не визначено переліку спеціальних суб'єктів фінансової безпеки держави, що є цілком обґрунтованим, оскільки фінансова безпека є складовою національної безпеки держави, тому доцільно суб'єктів національної безпеки держави розглядати і як суб'єктів фінансової безпеки, проте звісно з урахуванням їхніх повноважень і компетенції у сфері захисту фінансових інтересів держави. Проаналізовано наукові та нормативні підходи до класифікації суб'єктів забезпечення фінансової безпеки, аргументовано авторське бачення структуризації. Обґрунтовано наявність чотирьох основних груп: концептуальних, розпорядчих, контролюючих та допоміжних суб'єктів фінансової безпеки, кожна із яких виконує специфічну функцію: від формування ідеологічних засад державної фінансової політики до забезпечення контролю за дотриманням законодавства. Розкрито особливості повноважень та правового статусу кожної групи суб'єктів із урахуванням їхнього впливу на стабільність фінансової системи держави. Висвітлено аспекти конституційно-правового статусу, ролі та функцій суб'єктів фінансової безпеки в правовій системі України. Підтримано науково-практичну позицію щодо необхідності уніфікації підходів до систематизації та чіткого визначення компетенцій вказаних органів на підставі прийняття закону «Про основи фінансової безпеки України». Наголошено на важливості створення ефективного механізму взаємодії між органами влади, громадянським суспільством та іншими інституціями з метою підвищення рівня захищеності фінансових інтересів держави. Підсумовано, що суб'єкти фінансової безпеки становлять собою багаторівневу систему, до якої входять як органи державної влади, так і громадянське суспільство, проте кожен з вказаних суб'єктів відіграє специфічну, але важливу роль у цьому процесі забезпечення фінансової безпеки держави. Запропоновано за доцільне суб'єктів фінансової безпеки держави виокремлювати в наступні групи: 1) концептуальні суб'єкти фінансової безпеки держави (Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки та оборони України), які мають специфічний конституційно-правовий статус, який передбачає можливість вирішувати комплекс питань загальнодержавного значення, формують доктрину фінансової безпеки, формують засади державної політики у сфері фінансової безпеки, приймають акти, які мають особливу юридичну силу; 2) розпорядчі суб'єкти фінансової безпеки держави (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Служба Безпеки України, Національний банк України) – беруть участь у формуванні державної фінансової стратегії та відповідають за її практичну реалізацію; 3) контролюючі суб'єкти фінансової безпеки держави (суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України, податкові та митні органи), які забезпечують контроль та нагляд у сфері фінансової безпеки держави метою якого, є забезпечення законності та дисципліни у сфері захисту фінансових інтересів держави; 4) допоміжні суб'єкти фінансової безпеки держави (громадяни та громадські об'єднання), які діють як незалежні учасники процесу забезпечення фінансової безпеки, а саме виконують функції незалежного спостерігача та мають можливість опосередковано впливати на діяльність інших учасників системи забезпечення фінансової безпеки.

Ключові слова: фінансова безпека, фінансовий інтерес, національна безпека, національна фінансова безпека, суб'єкт фінансової безпеки, забезпечення фінансової безпеки.

Glukh M.V., Savvopulo K.V. Subjects of financial security of the state and their types.

The article considers the system of legal regulation of the financial security of the state through the prism of the activities of its subjects. It is argued that the legislative and subordinate regulatory acts do not define a list of special subjects of financial security of the state, which is quite justified, since financial security is a component of the national security of the state, therefore it is advisable to consider the subjects of national security of the state as subjects of financial security, but of course taking into account their powers and competence in the field of protecting the financial interests of the state. The scientific and regulatory approaches to the classification of subjects of financial security are analyzed, the author's vision of structuring is argued. The existence of four main groups is substantiated: conceptual, administrative, controlling and auxiliary subjects of financial security, each of which performs a specific function: from the formation of the ideological foundations of state financial policy to ensuring control over compliance with the law. The features of the powers and legal status of each group of entities are revealed, taking into account their impact on the stability of the state's financial system. The aspects of the constitutional and legal status, role and functions of financial security entities in the legal system of Ukraine are highlighted. The scientific and practical position on the need to unify approaches to systematization and clearly define the competencies of the specified bodies on the basis of the adoption of the law «On the Fundamentals of Financial Security of Ukraine» is supported. The importance of creating an effective mechanism for interaction between government bodies, civil society and other institutions is emphasized in order to increase the level of protection of the state's financial interests. It is concluded that financial security entities constitute a multi-level system, which includes both state authorities and civil society, however, each of the specified entities plays a specific but important role in this process of ensuring the state's financial security. It is proposed that it is expedient to separate the subjects of the state's financial security into the following groups: 1) Conceptual subjects of the state's financial security (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine), which have a specific constitutional and legal status, which provides for the ability to resolve a complex of issues of national importance, form the doctrine of financial security, form the principles of state policy in the field of financial security, adopt acts that have special legal force; 2) Administrative subjects of the state's financial security (Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, local self-government bodies, Security Service of Ukraine, National Bank of Ukraine) - participate in the formation of the state financial strategy and are responsible for its practical implementation; 3) Controlling entities of the state's financial security (courts of general jurisdiction, the Prosecutor's Office of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, tax and customs authorities), which provide control and supervision in the field of the state's financial security, the purpose of which is to ensure legality and discipline in the field of protecting the financial interests of the state; 4) Auxiliary entities of the state's financial security (citizens and public associations), which act as independent participants in the process of ensuring financial security, namely, they perform the functions of an independent observer and have the ability to indirectly influence the activities of other participants in the system of ensuring financial security.

Key words: financial security, financial interest, national security, national financial security, entity of financial security, ensuring financial security.

Постановка проблеми. Проблематика забезпечення фінансової безпеки України набуває особливої актуальності в умовах внутрішньої нестабільності та зовнішніх загроз. Незважаючи на наявність окремих нормативно-правових актів, у національному законодавстві досі відсутній єдиний системний підхід до визначення суб'єктів фінансової безпеки та їх компетенції. Роль окремих органів державної влади у цій сфері залишається недостатньо визначеною, що ускладнює координацію дій і ефективне реагування на фінансові загрози. Відсутність профільного закону про фінансову безпеку зумовлює фрагментарність правового регулювання та невизначеність організаційної структури відповідальної системи. Недостатній рівень нормативного узгодження між суб'єктами різного рівня (від концептуальних до допоміжних) також ускладнює формування цілісної моделі державної фінансової безпеки. З огляду на це, дослідження складу та статусу суб'єктів фінансової безпеки з метою удосконалення законодавчого регулювання в цій сфері.

Мета дослідження: характеристика суб'єктів фінансової безпеки та виокремлення основних видів суб'єктів фінансової безпеки, їх компетенції.

Стан опрацювання проблематики. Окремі питання гарантій діяльності захисника були предметом дослідження Т.Б. Вільчик, І.В. Головань, М.А. Погорецького, М.М. Погорецького, О.С. Старенького, О.Г. Яновської та інших, проте комплексно питання гарантій діяльності захисника на стадії досудового розслідування у рішеннях ЄСПЛ та їх імплементаційного впливу на кримінально-процесуальне законодавство України та правозастосовну практику не досліджувалось.

Виклад основного матеріалу. У законодавчих та підзаконних нормативних актах не визначено переліку спеціальних суб'єктів фінансової безпеки держави, що є цілком обґрунтованим, оскільки фінансова безпека є складовою національної безпеки держави. Відповідно підтримуємо позицію О.В. Томчука, який вважає, що суб'єктів національної безпеки держави доцільно розглядати і як суб'єктів фінансової безпеки, проте звісно з урахуванням їхніх повноважень і компетенції у сфері захисту фінансових інтересів держави [1, с. 71].

Так, проаналізувавши нормативно-правові акти, які визначають повноваження органів державної влади, можна виокремити наступні органи державної влади, які є суб'єктами фінансової безпеки.

Відповідно до статті 85 Конституції України, Верховна Рада України наділена повноваженнями, спрямованими на формування правових засад функціонування системи фінансової безпеки, зокрема, до її компетенції належить: а) ухвалення законодавчих та нормативно-правових актів, формування концепцій фінансової безпеки й державних програм її забезпечення, затвердження яких є необхідним на національному рівні; б) визначення національних фінансових інтересів у межах державної політики; в) проведення експертизи законопроектів, положень, постанов і розпоряджень щодо їх відповідності чинному законодавству та вимогам у сфері фінансової безпеки; г) ратифікація міжнародних договорів та угод, у тому числі тих, що стосуються зміцнення фінансової безпеки та реалізації відповідних завдань і цілей у цій сфері; д) здійснення парламентського контролю за діяльністю органів державної влади і управління у частині забезпечення фінансової безпеки [2].

Рахункова палата як орган в сфері забезпечення фінансової безпеки головним завданням має здійснення повноважень контролю за дотриманням фінансової безпеки України в ході бюджетного процесу. Так, згідно з ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату», Рахункова палата подає і представляє парламенту щорічний звіт про результати діяльності Рахункової палати; подає інформацію парламенту про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); надає в межах компетенції консультації парламенту [3].

Поміж іншого, відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України реалізує свої повноваження в сфері фінансової безпеки шляхом координації діяльності органів виконавчої влади, а саме: а) координує діяльність виконавчих органів влади у межах своєї компетенції, враховуючи щорічні завдання, що формуються Президентом України та парламентом, для гарантування дотримання заходів фінансової безпеки; б) формує витратну частину державного бюджету для фінансування бюджетних програм, спрямованих на зміцнення фінансової безпеки держави [2]. Органи виконавчої влади, у свою чергу, здійснюють практичну реалізацію законодавчих вимог і програмних документів, спрямованих на підвищення рівня фінансової безпеки: а) забезпечують виконання законодавства, а також рішень Президента України та Уряду у цій сфері; б) розробляють підзаконні нормативно-правові акти в межах своєї компетенції, що стосуються фінансової безпеки, та надають відповідні пропозиції керівним органам; в) реалізують комплекс заходів для посилення фінансової безпеки; г) працюють над підвищенням фінансової стабільності та ефективним використанням наявних фінансових ресурсів як держави, так і суб'єктів господарювання, установ і населення; д) визначають пріоритети у реалізації фінансової, бюджетної, грошово-кредитної, валютної, податкової, митної, інвестиційної та цінової політики; е) формують прогнозні баланси фінансових ресурсів; є) здійснюють активну політику у сфері розподілу та витрачання фінансових ресурсів; ж) аналізують і виявляють дестабілізуючі чинники у фінансово-кредитній сфері, вживають термінових заходів щодо їх усунення; з) готують пропозиції щодо внесення змін до законодавства і нормативно-правових актів з метою посилення фінансової безпеки держави, суб'єктів господарювання, регіонів, галузей економіки, організацій, установ і громадян [4, с. 385].

Також Президент України відіграє ключову роль у визначенні стратегічних напрямів зміцнення фінансової безпеки держави. Зокрема, відповідно до статті 106 Конституції України до повноважень Президента України належить: а) забезпечення національної безпеки держави; б) звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до парламенту про внутрішнє і зовнішнє становище України, в тому числі і щодо фінансової безпеки; в) призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; г) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; д) зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; ж) очолює Раду національної безпеки і оборони України тощо [2].

Рада національної безпеки і оборони України виступає як ключовий координаційний орган, що спрямовує діяльність відповідних органів виконавчої влади і здійснює контроль у сфері забезпечення фінансової безпеки держави. Згідно зі статтею 4 Закону України «Про Раду національної

безпеки і оборони України», до її повноважень належить: а) приймає рішення щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у економічній сфері; б) ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань фінансової безпеки, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання; в) координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану; г) здійснює постійний моніторинг та аналітичну оцінку стану фінансової безпеки в країні; д) виявляє потенційні виклики і загрози фінансовій безпеці на випередження, а також підготовка відповідних пропозицій для Президента України щодо їх нейтралізації та підвищення рівня захищеності національної фінансової системи [5].

Міжвідомча комісія з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України функціонує як консультативно-дорадчий орган у сфері забезпечення фінансової безпеки. Відповідно до Положення про Міжвідомчу комісію з питань фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України, затвердженого указом Президента України від 07.05.2001 року № 294/2001. У межах своїх повноважень Комісія: а) здійснює оцінювання та прогнозування ситуації у фінансовій і грошово-кредитній сферах, розробляє пропозиції щодо комплексного вирішення проблем фінансової безпеки держави; б) аналізує стан державного регулювання фінансових ринків, визначає основні тенденції їх розвитку та пропонує шляхи вдосконалення відповідної політики; в) ідентифікує загрози фінансовій безпеці України, оцінює ризики їх виникнення в контексті формування фінансової та грошово-кредитної політики; г) проводить аналіз діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування на предмет дотримання ними інтересів національної безпеки у фінансовій сфері, надає відповідні висновки та рекомендації; д) вивчає міжнародний досвід забезпечення фінансової безпеки та протидії тіньовій економіці, формулює пропозиції щодо його адаптації в Україні [6].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» Національний банк України, як центральний банк держави та спеціальний орган державного управління визначає та проводить грошово-кредитну політику, забезпечує стабільність грошової одиниці України та здійснює вказані функції в інтересах фінансової безпеки України [7].

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування відповідають за реалізацію завдань і вирішення питань у сфері фінансової безпеки, які згідно із законодавством належать до їхньої компетенції. Зокрема, такі повноваження визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [9].

Поміж іншого, органи судової влади забезпечують судовий розгляд справ про кримінальні правопорушення у справах про злочини, що завдають шкоди фінансовій безпеці України. Громадяни України, відповідно до прав і обов'язків, закріплених у Конституції України, беруть участь у забезпеченні фінансової безпеки держави через такі форми: а) реалізують національні фінансові інтереси шляхом участі у виборах, референдумах, інших формах прямої демократії, а також через обрані ними органи державної влади та місцевого самоврядування; б) як особисто, так і через громадські об'єднання, порушують питання щодо небезпечних процесів і загроз у сфері фінансової безпеки, привертаючи до них увагу суспільства та державних інституцій; в) добровільно та в рамках виконання своїх конституційних обов'язків беруть участь у заходах, визначених законодавством, з метою зміцнення фінансової безпеки держави; г) законними методами захищають свої права, інтереси та майнову безпеку [4, с. 390].

В свою чергу, В.І. Мельник та С.В. Іващенко всю сукупність суб'єктів забезпечення фінансової безпеки вважають за доцільне виділяти відповідно до рівня фінансової безпеки, адже таке розподілення є найбільш доцільним, враховуючи різний напрямок впливу кожного суб'єкта та різні окреслені повноваження у цій сфері. Вчені пропонують визначати наступні групи суб'єктів забезпечення фінансової безпеки: 1) на рівні міжнародної фінансової безпеки - міжнародні фінансові організації; 2) на рівні фінансової безпеки держави - Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Національний банк України, центральні органи виконавчої влади; 3) на рівні фінансової безпеки регіону - місцеві органи влади, головні та територіальні управління в областях та на місцях центральних органів виконавчої влади; 4) на рівні фінансової безпеки суб'єкта господарювання - керівники підприємств, фінансові відділення, служби безпеки суб'єктів господарювання; 5) фінансова безпека особи - особа в самостійному порядку [10, с. 36].

І.О. Ревак зауважує, що забезпечення фінансової безпеки на кожному рівні здійснюється за допомогою конкретних суб'єктів, а саме: 1) міжнародні фінансові інститути та організації; 2) держава в особі законодавчого органу, виконавчих та судових органів (інституцій) - Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України,

Міністерство фінансів України, суди загальної юрисдикції, Служба безпеки України тощо; 3) установи фінансово-кредитної сфери, зокрема Національний банк України, комерційні банки, страхові компанії, фондові біржі, кредитні спілки, інвестиційні фонди та компанії, довірчі товариства та ін.; 4) регіональні фонди, асоціації, консорціуми тощо; 5) фірми, підприємства, інші суб'єкти господарювання; 6) домогосподарства; 7) населення (особа). Безумовно, обґрунтування сутності об'єктів та суб'єктів фінансової безпеки є лише початковим етапом у складному процесі забезпечення фінансової безпеки держави в цілому. Усі дії із забезпечення фінансової безпеки держави повинні спрямовуватися в першу чергу на об'єкти, а вже за допомогою арсеналу спеціальних методів, засобів, функцій тощо суб'єкти безпеки повинні забезпечувати безпеку кожного рівня та виду фінансової безпеки [11, с. 56].

О.В. Томчук пропонує усі суб'єкти, залучені до системи фінансової безпеки, поділяти на чотири основні групи залежно від їх правового статусу: 1) концептуальні суб'єкти (Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України) – їх роль обумовлена конституційно-правовим статусом, що дозволяє вирішувати загальнодержавні питання, включаючи визначення ідеологічних засад політичної влади; особливою юридичною силою актів, які вони приймають; тісною системою взаємозв'язків і взаємної відповідальності перед суспільством у питаннях внутрішньої та зовнішньої політики; повноваженнями, які мають організаційний характер і створюють основу для діяльності інших груп суб'єктів у сфері фінансової безпеки; 2) розпорядчі суб'єкти (органи, які безпосередньо реалізують державну політику щодо фінансової безпеки – Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, Національний банк України) – мають вагомий вплив на захист фінансових інтересів держави, забезпечують цілісність механізму фінансової безпеки, реалізують політичну владу через адміністративно-правовий захист, здійснюють вплив через процедурні, організаційні, інформаційні та матеріально-технічні механізми; 3) контролюючі суб'єкти (органи, що забезпечують контроль і нагляд у сфері фінансової безпеки – суди, прокуратура, Національне антикорупційне бюро України, податкові та митні органи) – гарантують дотримання законності у сфері захисту фінансових інтересів держави, не виконують концептуальних чи розпорядчих функцій, але забезпечують правовий контроль, мають специфічну форму впливу – попередження, припинення і подолання правопорушень, несуть відповідальність не лише за порушення закону, а й за правильність своїх дій у межах контрольних процедур; 4) допоміжні суб'єкти – громадяни та громадські об'єднання, які діють як незалежні учасники процесу забезпечення фінансової безпеки, їх правове становище визначається Конституцією України та спеціальним законодавством, вони не мають владних повноважень, а впливають на сферу фінансової безпеки через аналітичну, консультативну, експертну діяльність, захищають фінансову безпеку через захист власних законних інтересів, реалізують своє право на участь у державних справах як елемент громадянського суспільства, самостійно обирають напрями діяльності без чітко визначеної компетенції, не несуть юридичної відповідальності за неефективність своєї діяльності, що знижує рівень обов'язковості їх внеску, але не нівелює його суспільного значення. Таким чином, забезпечення фінансової безпеки в Україні здійснюється багаторівнево, із залученням як органів державної влади, так і громадянського суспільства, кожен з яких відіграє специфічну, але важливу роль у цьому процесі [1, с. 74].

О.О. Бригінець наголошує, що забезпечення фінансової безпеки на кожному рівні здійснюється за допомогою відповідних правових актів через реалізацію повноважень конкретних суб'єктів. Основним суб'єктом, який забезпечує вітчизняну економічну безпеку, виступає сама держава в особі державного апарату, яка здійснює свої функції у цій сфері суспільних відносин через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. У системі фінансової безпеки держави визначальну роль відіграють національні економічні інтереси, їх пріоритети. На погляд вченого, склад суб'єктів, які забезпечують фінансову безпеку держави, можна виокремити три категорії: державні органи (органи загальної компетенції – Президент України та Верховна Рада України, а також органи спеціальної компетенції – Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, Рахункова палата України, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку); юридичні особи інших форм власності, які беруть участь у фінансовій системі держави; фізичні особи. Підтримуємо позицію О.О. Бригінець щодо доцільності ухвалення спеціального закону – Закону України «Про основи фінансової безпеки України». На думку вченого, такий нормативний акт дозволить нормативно визначити ключові поняття та категорії, які наразі залишаються нечіткими або зовсім не врегульованими у чинному законодавстві вищого рівня. Прийняття цього закону створить підґрунтя для: чіткого визначення адміністративно - правового статусу суб'єктів, що забезпечують фінансову безпеку; формування цілісної державної політики у сфері фінансової безпеки; законодавчого врегулювання механізмів

контролю за реалізацією заходів із забезпечення фінансової безпеки, що є одним із ключових аспектів у цій галузі [12, с. 156].

А.Ю. Семенов до суб'єктів системи управління фінансовою безпекою держави відносить: Президента України; Верховну Раду України; Кабінет Міністрів України; Раду національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку; суди загальної юрисдикції, прокуратуру України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Службу безпеки України; Державну фіскальну службу України [13, с. 118].

А. Калашник з метою формування чіткого переліку суб'єктів, відповідальних за забезпечення фінансової безпеки, пропонує власну класифікацію суб'єктів фінансової безпеки відповідно до характеру та обсягу їхніх повноважень: 1) Суб'єкти загальної компетенції – це органи державної влади, що розробляють стратегії, встановлюють нормативні орієнтири, здійснюють контроль за реалізацією заходів у сфері національної (в тому числі й фінансової) безпеки. Безпекова діяльність для них не є основною, але становить частину загального спектру повноважень. До цієї групи належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, судова влада, Національне антикорупційне бюро України тощо. 2) Суб'єкти спеціальної компетенції. До цієї категорії входять органи, які мають пряме функціональне призначення щодо запобігання загрозам, нейтралізації ризиків і ліквідації наслідків у сфері національної безпеки. Вони діють на підставі чітко визначеного законодавством алгоритму. Це, зокрема: Рада національної безпеки і оборони України, Міністерство внутрішніх справ та його підрозділи, Міністерство оборони, Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, Бюро економічної безпеки тощо. 3) Допоміжні суб'єкти. До цієї групи належать інституції, створені для виконання окремих завдань у сфері безпеки, часто на добровільній основі. Це можуть бути волонтерські організації, громадські об'єднання та інші суб'єкти громадянського суспільства, які долучаються до ініціатив, спрямованих на підтримку національної безпеки. Наприклад, волонтерські структури беруть активну участь у посиленні обороноздатності держави та наданні допомоги населенню в кризових умовах, що є важливим компонентом внутрішньої і зовнішньої безпеки України [14, с. 250].

О.М. Резнік пропонує розглядати адміністративно-правовий статус державних органів як суб'єктів, що забезпечують фінансово-економічну безпеку держави, через систему основних складових. На його думку, до такої структури мають входити: 1) мета, завдання та функції органів, спрямовані на гарантування фінансово-економічної безпеки України; обсяг компетенції та повноважень, якими ці органи наділені для виконання своїх функцій; організаційно - штатна структура відповідних інституцій; юридичні механізми гарантування їхньої діяльності та встановлена юридична відповідальність. Вчений підкреслює важливе розмежування понять: компетенція – це сфера діяльності певного органу, а повноваження – це сукупність прав і обов'язків, які надаються законодавством для реалізації завдань у межах цієї компетенції. До прикладу, правоохоронні органи як суб'єкти фінансово-економічної безпеки мають компетенцію у сфері запобігання, виявлення та припинення протиправних дій, що загрожують економічним і фінансовим інтересам держави. Для реалізації цих функцій законодавство наділяє їх низкою ключових повноважень, серед яких, зокрема, право здійснювати досудове розслідування та право офіційно запитувати необхідну інформацію [15, с. 138].

Висновки. Отже, суб'єкти фінансової безпеки становлять собою багаторівневу систему, до якої входять як органи державної влади, так і громадянське суспільство, проте кожен з вказаних суб'єктів відіграє специфічну, але важливу роль у цьому процесі забезпечення фінансової безпеки держави. Вважаємо за доцільне суб'єктів фінансової безпеки держави виокремлювати в наступні групи: 1) концептуальні суб'єкти фінансової безпеки держави (Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки та оборони України), які мають специфічний конституційно - правовий статус, який передбачає можливість вирішувати комплекс питань загальнодержавного значення, формують доктрину фінансової безпеки, формують засади державної політики у сфері фінансової безпеки, приймають акти, які мають особливу юридичну силу; 2) розпорядчі суб'єкти фінансової безпеки держави (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Служба Безпеки України, Національний банк України) – беруть участь у формуванні державної фінансової стратегії та відповідають за її практичну реалізацію; 3) контролюючі суб'єкти фінансової безпеки держави (суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національне антикорупційне бюро України, податкові та митні органи), які забезпечують контроль та нагляд у сфері фінансової безпеки держави, метою якого, є забезпечення законності та дисципліни у сфері захисту фінансових інтересів держави; 4) допоміжні суб'єкти фінансової безпеки держави (громадяни та громадські об'єднання), які діють як незалежні учасники процесу

забезпечення фінансової безпеки, а саме виконують функції незалежного спостерігача та мають можливість опосередковано впливати на діяльність інших учасників системи забезпечення фінансової безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Томчук О.В. Характеристика правового статусу суб'єктів фінансової безпеки України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2019. Вип. 38. С. 71–74.
2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4465> (дата звернення: 28.06.2025).
3. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 року № 576-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 28.06.2025).
4. Колодізев О.М., Середіна А.В. Державна система управління фінансовою безпекою України та правові засади її функціонування. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2010. Т. 30. С. 383–398.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 року № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.06.2025).
6. Положення про Міжвідомчу комісію з питання фінансової безпеки при Раді національної безпеки і оборони України: указ Президента України від 07.05.2001 року № 294/2001. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/294/2001> (дата звернення: 30.06.2025).
7. Про Національний банк України Закон України від 20.05.1999 року № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#n109> (дата звернення: 28.06.2025).
8. Про органи місцевого самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 29.06.2025).
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 року № 586-XIV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 30.06.2025).
10. Мельник В.І. Система суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 12 (25). С. 35–41.
11. Ревак І.О. Об'єкти та суб'єкти фінансової безпеки – базові складові системи фінансової безпеки держави. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2010. № 29. С. 54–57.
12. Бригінець О.О. Правове забезпечення фінансової безпеки України. дис.... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь 2017 464 с.
13. Семенов А.Ю. Сутність та значення фінансової безпеки держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Економічні науки». 2018. Вип. 29, Ч. 2. С. 117–120.
14. Калашник А. Система суб'єктів адміністративно-правового реагування на виклики та загрози національній безпеці України: їх повноваження та взаємодія. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. Спец. випуск № 1 (132) «Права людини та правоохоронна діяльність в умовах воєнного стану». С. 249–255.
15. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис.... докт. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

УДК 342.951:004(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.26>

КЛЮЧОВІ ТЕРМІНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Гончаренко М.М.,
капітан юстиції, співробітник
Служби безпеки України
ORCID: 0000-0003-2819-783X
e-mail: mix.gonch@gmail.com

Гончаренко М.М. Ключові терміни адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України.

У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз ключових термінів адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України в контексті викликів цифрової трансформації, гібридної агресії та потреби в посиленні інформаційної безпеки.

Обґрунтовано, що сучасний інформаційний простір є складною багаторівневою системою, яка потребує чіткого правового визначення для ефективного державного управління, координації діяльності органів влади та забезпечення балансу між свободою інформації й національною безпекою. Наголошено на відсутності в законодавстві України уніфікованого визначення поняття «інформаційний простір», що створює ризики нормативної невизначеності та ускладнює протидію дезінформаційним впливам.

У статті проаналізовано дефініції, запропоновані у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі, стратегічних документах і правозастосовній практиці, а також розмежовано поняття «інформаційна безпека», «кібербезпека», «дезінформація», «деструктивна пропаганда» як категорії адміністративного права. Акцент зроблено на відсутності нормативно закріпленого визначення терміна «дезінформація» у чинному законодавстві, попри його критичну роль в інформаційній війні, що триває. Разом із тим, підкреслено, що поняття «інформаційна безпека» та «кібербезпека» вже отримали належне закріплення на рівні спеціальних законів та стратегічних актів, зокрема у Стратегії інформаційної безпеки України та Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України».

Запропоновано авторське визначення поняття «інформаційний простір», яке враховує юридичну сферу, інформаційні процеси, цифрову інфраструктуру та публічні інтереси, і може бути використане як основа для подальшого нормативного врегулювання.

Зроблено висновок про необхідність термінологічної уніфікації ключових понять у сфері адміністративно-правового регулювання інформаційного простору як передумови формування дієвої державної інформаційної політики, забезпечення національного суверенітету в інформаційній сфері та реалізації прав і свобод громадян в умовах гібридних викликів.

Ключові слова: інформаційний простір, адміністративно-правове регулювання, інформаційна безпека, кібербезпека, дезінформація, деструктивна пропаганда, державна інформаційна політика, правова термінологія.

Goncharenko M.M. Key terms of administrative and legal regulation of the information space of Ukraine.

The article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of key terms of administrative and legal regulation of the information space of Ukraine in the context of the challenges of digital transformation, hybrid aggression and the need to strengthen information security.

It is substantiated that the modern information space is a complex multi-level system that requires a clear legal definition for effective public administration, coordination of government activities, and ensuring a balance between freedom of information and national security. The lack of a unified definition of the concept of «information space» in Ukrainian legislation is emphasized, which creates risks of regulatory uncertainty and complicates counteraction to disinformation influences.

The article analyzes the definitions proposed in domestic and foreign scientific literature, strategic documents, and law enforcement practice, and also distinguishes the concepts of «information security», «cybersecurity», «disinformation», and «destructive propaganda» as categories of administrative law. The emphasis is on the lack of a normative definition of the term «disinformation» in current legislation, despite its critical role in the ongoing information war. At the same time, it is emphasized that the concepts of «information security» and «cybersecurity» have already been properly established at the

level of special laws and strategic acts, in particular in the Information Security Strategy of Ukraine and the Law of Ukraine «On the Basic Principles of Ensuring Cybersecurity of Ukraine».

An author's definition of the concept of «information space» is proposed, which takes into account the legal sphere, information processes, digital infrastructure and public interests, and can be used as a basis for further regulatory regulation.

The conclusion is made about the need for terminological unification of key concepts in the field of administrative and legal regulation of the information space as a prerequisite for the formation of an effective state information policy, ensuring national sovereignty in the information sphere and the implementation of citizens' rights and freedoms in the context of hybrid challenges.

Key words: information space, administrative and legal regulation, information security, cybersecurity, disinformation, destructive propaganda, state information policy, legal terminology.

Постановка проблеми. В умовах стрімкої цифровізації суспільства та зростання ролі інформації як ключового ресурсу держави питання адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України є надзвичайно актуальним. Сучасний інформаційний простір – складна багаторівнева система, що включає цифрові платформи, медіа, соціальні мережі та інші канали поширення інформації й відіграє центральну роль у формуванні суспільної думки, впливає на політичні процеси і національну безпеку в цілому.

А відсутність єдиного, чіткого й загальноприйнятого визначення поняття «інформаційний простір» у чинному законодавстві України створює суттєві перешкоди для розробки ефективної правової політики у цій сфері. Це призводить до нормативної невизначеності, яка ускладнює координацію дій державних органів, послаблює механізми протидії інформаційним загрозам та обмежує можливості захисту прав і свобод громадян у цифровому середовищі.

Виклики сьогодення, такі як дезінформація, кібератаки, маніпуляції суспільною свідомістю, вимагають від адміністративно-правового регулювання не лише традиційних підходів, а й впровадження інноваційних методів, що врахують динаміку розвитку технологій та особливості мережевих інформаційних структур. Важливо забезпечити баланс між свободою інформації, правом на приватність і безпекою держави.

Отже, проблема полягає у відсутності і потребі формування науково обґрунтованого, системного та сучасного правового розуміння термінів адміністративно-правового регулювання інформаційного простору, яке б відповідало викликам цифрової епохи, сприяло захисту національних інтересів й забезпеченню інформаційної безпеки та гарантувало реалізацію прав людини в інформаційному середовищі України.

Стан опрацювання проблематики. Перш ніж досліджувати безпосередньо ключові поняття адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України, з'ясуємо що це за система правових понять, що під цим розуміється і хто з вчених досліджував ці питання, щоб мати базис на якому побудуємо наше дослідження з урахуванням сучасного вектору розвитку.

Так, терміни адміністративно-правового регулювання інформаційного простору, на думку вченої Солодкої О.М., це усталені правові категорії, що визначають зміст, межі та інструменти регуляторної діяльності держави в сфері інформаційної політики та безпеки, вона наголошує на значенні термінологічної чіткості для формування національної інформаційної політики, особливо в умовах загроз інформаційному суверенітету [1].

Інша наукова думка, зокрема наведемо визначення Л.І. Рудник, що термінологічною основою адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України є система правових понять, що відображають зміст адміністративної юрисдикції у сфері управління інформаційними потоками, регламентують взаємодію держави з інформаційними платформами та визначають межі допустимого впливу на цифровий контент [2]. У своїх статтях Л.І. Рудник підкреслює правозастосовну природу ключових термінів – їх здатність окреслити межі юрисдикції держави в медіапросторі. Крім того, увага повинна бути зосереджена і на регулюванні алгоритмів, платформ і соціальних мереж як об'єктів адміністративно-правового впливу.

Серед вчених-юристів, що досліджували дотичні питання, імпонує визначення М.Ю. Кравченка, який під основними термінами адміністративно-правового регулювання інформаційного простору вважав доцільно розуміти нормативно значущі дефініції, які забезпечують цілісність, ієрархію та правову визначеність у реалізації інформаційної політики держави [3]. Такий підхід має нормативістський характер і звертає увагу на функцію термінів як «системоутворюючих одиниць» інформаційного права, з чим повною мірою погоджуємося.

Серед дослідників термінів адміністративно-правового регулювання інформаційного простору не лише України, а й Світу в цілому, не можемо обійти увагою Пітера Померанцева, який розкриває терміни і поняття як елементи правової мови, що кодифікують реагування держави на інфор-

маційні загрози та закріплюють превентивну функцію адміністративного права в сфері цифрових комунікацій [4]. У своїй книзі «This Is Not Propaganda: Adventures in the War Against Reality» Пітер Померанцев аналізує механізми інформаційного впливу як інструменти нової війни, а його підхід допомагає побачити, що терміни – не просто слова, а «архітектура державної оборони» в умовах гібридної агресії, особливу увагу приділяючи пропаганді та дезінформації.

Зважаючи на вищевикладене, актуальність подальшого дослідження ключових термінів адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України зумовлена не лише теоретичною потребою в уніфікації правового словника, а й практичними викликами – війною, цифровізацією управління, зростанням ролі приватних платформ у формуванні суспільної думки. Без чіткого термінологічного апарату державі складно здійснювати ефективну інформаційну політику, забезпечувати баланс між свободою слова та безпекою, реагувати на дезінформаційні кампанії та гібридні загрози. Саме тому наше дослідження покликане систематизувати розуміння основних термінів, виявити прогалини, надати пропозиції для їх законодавчого закріплення та подальшої адміністративно-правової реалізації.

Мета статті полягає в комплексному теоретико-правовому аналізі ключових термінів адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України з урахуванням сучасних викликів цифрової трансформації, гібридної агресії та необхідності унормування термінологічного апарату, пов'язаного з інформаційною політикою держави.

Виклад основного матеріалу. Інформаційний простір як предмет публічного управління зазнав фундаментальних змін у зв'язку з поширенням цифрових технологій і гібридних загроз. Ці процеси зумовлюють потребу в переосмисленні ключових термінів, якими оперує адміністративно-правове регулювання у цій сфері. Адекватність і точність термінології прямо впливають на ефективність правозастосування, законодавчої гармонізації та практик адміністративного контролю.

В рамках дослідження ключових термінів адміністративно-правового регулювання інформаційного простору України найперше доцільно визначити саме поняття «інформаційний простір», яке є фундаментальним як у теоретичному, так і в практичному плані. Інформаційний простір виступає базовим категоріальним поняттям, що визначає головний об'єкт адміністративно-правового впливу держави. Він охоплює всі форми циркуляції інформації, включно з цифровими технологіями, медіа, мережевими комунікаціями, що створює певні межі, в яких держава здійснює свою регуляторну діяльність.

Значення цього поняття полягає у тому, що воно формує основу для розробки та реалізації державної інформаційної політики, визначаючи сферу дії відповідних правових норм і адміністративних заходів. Водночас відсутність у законодавстві України єдиного та чіткого визначення поняття «інформаційний простір» створює низку проблем у практичній площині. Зокрема, це ускладнює впровадження ефективних заходів щодо забезпечення інформаційної безпеки, проведення відповідного регулювання та захисту незалежності медіа. Така неоднозначність правового статусу інформаційного простору знижує ефективність адміністрування у цій сфері, що робить необхідним як нормативне врегулювання цього поняття, так і формування єдиних підходів до його розуміння.

Зазначене підтверджується як у класичних адміністративно-правових працях, так і в офіційних документах, зокрема в Конституції України, Законі України «Про інформацію», а також у коментарях провідних вітчизняних правознавців, які наголошують на значущості поняття інформаційного простору як основи для системного правового регулювання інформаційних відносин.

Так, Конституція України [5] у статті 34 закріплює право кожного на вільне отримання, зберігання, використання і поширення інформації, що підкреслює важливість формування правового простору для цих процесів. Водночас Закон України «Про інформацію» дає визначення інформації як відомостям у будь-якій формі, що передаються або отримуються в процесі спілкування, однак не містить чіткого визначення поняття «інформаційний простір», що ускладнює розробку і впровадження ефективних адміністративно-правових заходів у цій сфері.

Вітчизняні науковці-правознавці наголошують, що інформаційний простір слід розглядати як сукупність інформаційних потоків і каналів обміну даними в суспільстві, які стають об'єктом державного регулювання. Так, В. Яковенко підкреслює, що саме інформаційний простір є предметом адміністративно-правового впливу держави, оскільки він охоплює всі форми циркуляції інформації, включно з цифровими, медійними та мережевими комунікаціями [6]. Водночас, враховуємо, що правове регулювання цього простору має балансувати між свободою інформації та захистом національних інтересів. Це підкреслює складність і багатогранність цього поняття.

Поняття інформаційний простір широко використовується у документах стратегічного рівня у державі, зокрема, це повною мірою стосується Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 «Про рішення Ради національної

безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»», метою якої є посилення спроможностей щодо забезпечення інформаційної безпеки держави, її інформаційного простору, підтримки інформаційними засобами та заходами соціальної та політичної стабільності, оборони держави, захисту державного суверенітету, територіальної цілісності України, демократичного конституційного ладу, забезпечення прав та свобод кожного громадянина [7]. Крім того, першим з очікуваних результатів реалізації Стратегії зазначено - захищений інформаційний простір України.

Таким чином, відсутність єдиного нормативно закріпленого визначення поняття «інформаційний простір» створює певні проблеми в практичній площині адміністративно-правового регулювання, потребує подальшого нормативного уточнення і формування уніфікованого підходу для ефективного управління інформаційним простором в Україні.

Тож, на підставі наведеного аналізу, а також з урахуванням сучасних тенденцій цифровізації, інформаційної гібридності та пріоритетів національної безпеки, в рамках цього дослідження розроблено авторське визначення поняття «інформаційний простір». Під інформаційним простором України розуміємо сферу суспільних відносин, що охоплює процеси створення, збирання, зберігання, оброблення, передачі, поширення, використання та захисту інформації з використанням електронних комунікацій, медіа, цифрових технологій та інших засобів, яка функціонує в межах юрисдикції України та підлягає державному управлінню і захисту в інтересах національної безпеки, прав людини і громадянина, демократичного розвитку та суспільного добробуту.

Створенню цього визначення передувала аналітична робота, що включити в це визначення, основні моменти і роздуми пропонуємо до уваги далі. Авторське визначення враховує ключові структурні компоненти поняття, необхідні для його правового закріплення:

(а) сфера суспільних відносин – підкреслює, що йдеться не лише про технічні чи інформаційні системи, а про систему правовідносин між суб'єктами, які продукують, передають і споживають інформацію. Такий підхід дозволяє включити до інформаційного простору і цифрові середовища, і традиційні медіа, і комунікаційні процеси в суспільстві;

(б) комплексність інформаційних процесів – перелік (створення, збирання, зберігання тощо) охоплює весь життєвий цикл інформації, що є базою для формування норм адміністративного регулювання: від реєстрації медіаресурсів до контролю за поширенням недостовірної інформації чи захисту даних;

(в) електронні комунікації, медіа, цифрові технології та інші засоби – це відсилання до сучасної інфраструктури інформаційного обміну, яка швидко змінюється. Таке формулювання дозволяє враховувати нові технічні формати без необхідності постійних змін до закону;

(г) функціонування в межах юрисдикції України – визначає правову сферу дії українського законодавства, що важливо в умовах кіберпростору, де інформація часто передається транснаціонально;

(ґ) підлягає державному управлінню і захисту – фіксує, що інформаційний простір є об'єктом публічного управління, а отже, адміністративно-правове регулювання є цілком легітимним і необхідним інструментом;

(д) в інтересах національної безпеки, прав людини і громадянина, демократичного розвитку та суспільного добробуту – балансує пріоритети безпеки і прав, що відповідає принципам міжнародного права, зокрема практиці Європейського суду з прав людини.

Тобто, запропоноване до уваги визначення достатньо загальне для універсального застосування в законодавстві, але водночас містить усі необхідні ознаки для чіткого нормативного трактування і застосування у правозастосовній практиці.

На відміну від поняття «інформаційний простір», яке широко вживається, проте не визначено законодавчо, також ключові поняття для адміністративно-правового регулювання інформаційного простору як «інформаційна безпека» і «кібербезпека» визначені законодавчо і мають такі визначення.

Так, на законодавчому рівні в пункт 5 частини першої статті 1 Законі України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [8] закріплено поняття «кібербезпека» під яким розуміється захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору, за якої забезпечуються сталий розвиток інформаційного суспільства та цифрового комунікативного середовища, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національній безпеці України у кіберпросторі.

А поняття «інформаційна безпека України» закріплено в Стратегії інформаційної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 [7] і розкриває це поняття як складову частину національної безпеки України, стан захищеності державного сувере-

нітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу, інших життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, за якого належним чином забезпечуються конституційні права і свободи людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації, доступ до достовірної та об'єктивної інформації, існує ефективна система захисту і протидії нанесенню шкоди через поширення негативних інформаційних впливів, у тому числі скоординоване поширення недостовірної інформації, деструктивної пропаганди, інших інформаційних операцій, несанкціоноване розповсюдження, використання й порушення цілісності інформації з обмеженим доступом.

У контексті адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки України особливу увагу привертають ті категорії, що безпосередньо впливають на стабільність інформаційного середовища та цілісність державної політики у сфері комунікацій. Одним із таких деструктивних явищ, що становить пряму загрозу інформаційній безпеці, є дезінформація. Її поширення має потенціал підризу суспільної довіри, розмиття базових орієнтирів демократії, а також послаблення функціонування державних інституцій. Саме тому аналіз поняття «дезінформація» є необхідним як у теоретичному, так і прикладному аспекті сучасного адміністративного права.

Термін «дезінформація» є одним із фундаментальних понять, що прямо впливають на формування правових механізмів захисту інформаційного простору держави, його точне розуміння необхідне для розробки дієвої державної інформаційної політики, протидії гібридним загрозам та захисту демократичних інститутів. Енциклопедія Сучасної України визначає дезінформацію як «спотворену, свідомо неправдиву, провокаційно-тенденційну інформацію», що підкреслює її свідомий, цілеспрямований характер та негативний зміст [9]. Європейська комісія, у своєму документі «Боротьба з дезінформацією в Інтернеті», вказує, що дезінформацією є «повідомлення, створене та поширене з метою введення в оману, що може зашкодити демократичним процесам» [10]. У національній науковій доктрині Кушнір І.І. і Адамчук В.О. конкретизують зміст терміна з позицій правової теорії: дезінформація – це відомості, які «не відповідають дійсності, мають негативний контекст та свідомо спрямовані на зміну світогляду чи поведінки суб'єкта» [11]. Таким чином, аналіз положень українських і європейських джерел розглядає дезінформацію як публічне навмисне поширення неправдивої або викривленої інформації з метою введення в оману суспільства, впливу на демократичні інститути або суб'єктів політико-правових процесів.

І хоча в чинному законодавстві визначення «дезінформація» відсутнє, в згаданій вище Стратегії інформаційної безпеки, затвердженій Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021, в розділі «Глобальні виклики та загрози» окремим підрозділом виокремлено «Збільшення кількості глобальних дезінформаційних кампаній» і розкрито зміст: «глобальні дезінформаційні кампанії, що інспіруються авторитарними урядами та активістами радикальних рухів для маніпулювання свідомістю окремих людей та груп населення, стали повсякденною практикою, яка загрожує демократичному розвитку держав та міжнародній стабільності» [7] й окремим підрозділом виокремлено «Обмежені можливості реагувати на дезінформаційні кампанії» і розкрито зміст: «деструктивна пропаганда, поширення дезінформації як ззовні, так і всередині України застосовуються державою-агресором з метою підризу стійкості суспільства та інформаційної дестабілізації держави. Водночас ефективна система реагування на такі виклики в Україні досі не створена, не забезпечено функціонування розвиненої національної інформаційної інфраструктури, що обмежує можливість належним чином протидіяти інформаційній агресії з метою захисту національної безпеки та реалізації національних інтересів України» [7].

Тож, щоб зменшити шкідливий вплив від дезінформації з боку РФ, Верховною Радою України були прийняті так звані Закони проти дезінформації, а саме це Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виготовлення та поширення інформаційної продукції, спрямованої на пропагування дій держави-агресора» від 3 березня 2022 року № 2109-IX, а також це Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення кримінальної відповідальності за виготовлення та поширення забороненої інформаційної продукції» від 3 березня 2022 року № 2110-IX.

В рамках дослідження з'ясовано, що окремої уваги потребує ще категорія «деструктивна пропаганда», яка на практиці стає інструментом психологічного впливу та розколу суспільства. Її особливістю є мішенева спрямованість, часткова правдоподібність і емоційна маніпулятивність. У зв'язку з цим постає питання термінологічного відмежування між звичайною пропагандою (допустимою в межах свободи слова) і деструктивною, що має ознаки інформаційної атаки або іноземного втручання.

Пропаганда походить від латинського *propagare* – «поширювати, розповсюджувати, розмножувати», що в історичному контексті вперше інституціоналізувалося у XVII ст. через створення католицької *Congregatio de Propaganda Fide* – органу Ватикану, відповідальний за поширення віровчення. Від початку термін не мав негативного забарвлення, а мав цілком позитивне значення –

як засіб духовного впливу. З початком ХХ століття, особливо внаслідок Першої та Другої світових воєн, пропаганда почала розглядатися як інструмент масового психологічного впливу, здатний мобілізувати суспільство, але й одночасно маніпулювати свідомістю громадян.

Класичне визначення подає американський соціолог Гарольд Лассуелл, який вважається одним з основоположників досліджень пропаганди, визначав її як «кероване розповсюдження повідомлень, що мають на меті вплив на погляди й поведінку аудиторії» та «управління колективною поведінкою через маніпуляцію символами». Це визначення закладає основи розуміння пропаганди як організованого, цілеспрямованого процесу інформаційного впливу, що базується на психології мас.

З розвитком цифрових медіа й соціальних мереж у ХХІ столітті поняття пропаганди зазнало суттєвої трансформації. В умовах інформаційної гібридної війни пропаганда дедалі частіше функціонує в прихованій або фрагментованій формі, часто маскуючись під журналістику, експертні коментарі чи навіть розважальний контент.

Сучасний британський дослідник Пітер Померанцев у своїй праці «Nothing Is True and Everything Is Possible» описує російську медіасистему як середовище, в якому пропаганда функціонує не за логікою ідеології, а за логікою шоу: «Істина тут більше не має жодного значення, бо реальність повністю підпорядкована постановці» [12]. Таким чином, пропаганда у пострадянському просторі трансформується з інструмента переконання у засіб симуляції та деморалізації.

Тож, пропаганда є складним соціально-комунікативним феноменом, який може виконувати як функції мобілізації та легітимації, так і функції інформаційної агресії та маніпуляції. Її зміст і характер залежать від цілей, контексту, а також каналів поширення. У сучасних умовах інформаційної війни особливої ваги набуває дослідження тих форм пропаганди, які діють приховано, фрагментарно, але системно через руйнування довіри до реальності.

Висновки. Отже, на тлі ускладнення інформаційного середовища та посилення гібридних загроз, адміністративно-правове регулювання інформаційного простору України постає як один із ключових напрямів забезпечення національної безпеки та реалізації ефективної державної інформаційної політики. Інформаційний простір сьогодні є складною багаторівневою системою, що охоплює цифрові платформи, традиційні та новітні медіа, соціальні мережі й алгоритмічні канали поширення контенту. Його регулювання вимагає не лише фрагментарних заходів, а цілісного нормативного підходу, що спирається на чітке, уніфіковане і науково обґрунтоване розуміння ключових термінів. При цьому, навіть попри наявність у законодавстві таких важливих понять, як «інформаційна безпека» чи «кібербезпека», досі відсутнє нормативно закріплене визначення самого поняття «інформаційний простір», що унеможливує системне правозастосування, знижує ефективність адміністративних рішень, ускладнює координацію органів влади та відкриває вразливості до інформаційного втручання. Проблему поглиблює поширення дезінформації, маніпуляцій суспільною свідомістю та нових форм цифрової пропаганди, які вимагають модернізованих підходів до регулювання, із дотриманням балансу між свободою слова, правом на приватність та інтересами державної безпеки. У зв'язку з цим, гостро постає необхідність розробки сучасного, концептуально узгодженого термінологічного апарату адміністративно-правового регулювання інформаційного простору, що відповідав би реаліям сьогодення, забезпечував нормативну визначеність і правову сталість у реалізації державної інформаційної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Солодка О.М. Інформаційний простір як інструмент реалізації інформаційного суверенітету держави. *Інформація і право*. 2020. № 4. С. 39–46.
2. Рудник Л.І. Поширення недостовірної інформації як засіб гібридної війни. *Інформація і право*. 2024. № 4(51). С. 46–54.
3. Кравченко М.Ю. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки держави: теоретико-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 70–77.
4. Pomerantsev P. *This Is Not Propaganda: Adventures in the War Against Reality*. London: Faber & Faber, 2019. 288 p.
5. Конституція України: закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.07.2025).
6. Яковенко В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Центр учбової літератури, 2018. 432 с.
7. Стратегія інформаційної безпеки: Указ Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня

- 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#n14> (дата звернення: 11.07.2025).
8. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text> (дата звернення: 11.07.2025).
 9. Енциклопедія Сучасної України. Т. 8. К.: Ін-т енциклопедичних досліджень НАН України, 2008. С. 360.
 10. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling online disinformation: a European approach. Brussels, 26.4.2018. COM(2018) 236 final. P. 2.
 11. Кушнір І.І., Адамчук В.О. Проблеми правового регулювання протидії дезінформації в умовах гібридної війни. *Право і суспільство*. 2025. № 1. С. 87.
 12. Pomearantsev, P. Nothing Is True and Everything Is Possible: The Surreal Heart of the New Russia. New York: PublicAffairs, 2014. P. 102.

УДК 343. 9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.27>

ПРОЗОРЕ УПРАВЛІННЯ ЯК УМОВА СТАЛОГО ЕКОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК КОРУПЦІЇ ТА «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ¹

Горобець Н.С.,
доктор філософії з права,
старша викладачка кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки,
Сумський державний університет

Резнік О.М.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
провідний науковий співробітник
Маркетингового центру НДЧ кафедри маркетингу,
Сумський державний університет

Горобець Н.С., Резнік О.М. Прозоре управління як умова сталого екологічного розвитку: взаємозв'язок корупції та «зеленої» економіки.

Стаття присвячена встановленню взаємозв'язку між рівнем прозорості державного управління, проявами корупції та ефективністю реалізації політики «зеленої економіки», визначенню правових та інституційних механізмів, здатних забезпечити сталий екологічний розвиток країни. З'ясовано, що «зелена» економіка є невід'ємною складовою стратегії сталого розвитку. Наведено доктринальний та нормативний зміст понять «зелена» економіка та корупція. Встановлено, що «зелена» економіка як модель екологічно збалансованого розвитку потребує ефективного, прозорого та добросовісного управління. Розкрито провідну роль держави у розвитку «зеленої» економіки через забезпечення розробки та реалізацію відповідної державної політики, координацію між інституціями та ефективний розподіл фінансових ресурсів. Зазначено, що корупція, незважаючи на зусилля держави щодо її мінімізації, залишається серйозним бар'єром, що істотно гальмує екологічні реформи, спотворює реалізацію кліматичних ініціатив, підриває довіру громадян до органів державної та місцевої влади і перешкоджає досягненню сталого зростання. Акцентовано увагу на крайніх дослідженнях результати яких свідчать про негативний вплив корупції на реалізацію державних програм, підвищення вартості проєктів, спотворення ринкових умов, зниження довіри до влади, гальмування розвитку відновлюваної енергетики тощо. Вказано на доцільність зміцнення прозорості, відкритості та підзвітності органів влади, разом із посиленням антикорупційної політики, як необхідних умов для досягнення сталого екологічного зростання та реалізації ефективної «зеленої» трансформації економіки країни. Запропоновано прийняти національну стратегію «зеленої» економіки України як першочергову умову для створення ефективної антикорупційної політики у цій сфері. Зроблено висновок, що «зелена» економіка та корупція взаємопов'язані між собою: корупція стримує впровадження «зелених» технологій, тоді як «зелена» економіка вимагає прозорості, відкритості та довіри, відповідно «зелена» трансформація зміцнює добросовісне управління.

Ключові слова: «зелена» економіка, сталий розвиток, економічна стійкість, добросовісність, управління, корупція, антикорупційна політика.

Horobets N.S., Reznik O.M. Transparent governance as a prerequisite for sustainable environmental development: the link between corruption and the "green" economy.

The article is devoted to establishing the relationship between the level of transparency in public governance, manifestations of corruption, and the effectiveness of "green" economy policy implementation, as well as identifying legal and institutional mechanisms capable of ensuring the country's sustainable environmental development. It is established that the "green" economy is an integral part of the sustainable development strategy. The doctrinal and regulatory meanings of the terms "green economy" and "corruption" are outlined. The study confirms that the "green" economy, as a model of environmentally balanced development, requires effective, transparent, and accountable

¹ Виконано в рамках НДР 0125U000418 «Забезпечення повоєнного відновлення зеленого економічного зростання національної економіки: когнітивно-поведінкові технології та правові механізми міжнародної допомоги».

governance. The article reveals the leading role of the state in "green" economic development through the formulation and implementation of relevant policies, inter-institutional coordination, and effective allocation of financial resources. It is noted that corruption, despite the state's efforts to minimize it, remains a serious obstacle that significantly hinders ecological reforms, distorts the implementation of climate initiatives, undermines public trust in national and local authorities, and obstructs sustainable growth. Attention is drawn to recent studies, the results of which demonstrate the negative impact of corruption on public programs, including cost inflation, market distortion, reduced public trust, and delayed progress in renewable energy development. The article underlines the necessity of enhancing transparency, openness, and accountability of public authorities, along with strengthening anti-corruption policy, as essential conditions for achieving sustainable environmental growth and implementing an effective "green" transformation of the national economy. It is proposed that Ukraine should adopt a national "green" economy strategy as a priority step toward establishing an effective anti-corruption framework in this area. The study concludes that the "green" economy and corruption are inherently interconnected: while corruption slows the adoption of "green" technologies, the "green" economy demands transparency, openness, and trust – in turn, "green" transformation reinforces integrity in governance.

Key words: "green" economy, sustainable development, economic resilience, integrity, governance, corruption, anti-corruption policy.

Постановка проблеми. «Зелена» економіка є невід'ємною складовою стратегії сталого розвитку України. Втім «зелена» економіка потребує добросчесного управління: ефективного використання природних ресурсів, прозорих механізмів державного стимулювання тощо. Однією з перешкод здійснення добросчесного управління в сфері «зеленої» економіки є корупція, яка руйнує довіру до екологічної політики держави, що впливає на якість і сталість реалізованих реформ. Натомість антикорупційні механізми зменшують ризик зловживань, сприяють впровадженню екологічно ефективних рішень, підвищують довіру до держави як екологічного партнера. Крім того дослідження зв'язку між корупцією та «зеленою» економікою є одним з ключових екологічних та інституційних критеріїв інтеграції України до ЄС. Зважаючи на вищевказане обране для дослідження питання є актуальним.

Мета дослідження: встановлення взаємозв'язку між рівнем прозорості державного управління, проявами корупції та ефективністю реалізації політики «зеленої економіки», визначення правових і інституційних механізмів, здатних забезпечити сталий екологічний розвиток.

Стан опрацювання проблематики. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що взаємозв'язок корупції та «зеленої» економіки більш досліджений іноземними науковцями (Li X., Tong, X., Weiyu G., Weifeng Y., Shiqin Y., Tawiah V., Zakari A., Alvarado R. та ін.). Натомість у вітчизняній доктрині широко досліджено питання впливу корупції на економічну безпеку, сталий розвиток України (Хаванов А.В., Самодай В.П., Ковтун Г.І. та ін.), тоді як взаємозв'язок корупції та «зеленої» економіки розкривається частково в контексті формування державної політики (концепції) розвитку «зеленої» економіки, її інституційного забезпечення тощо (Зварич Р., Масна О., Рівіліс І., Круглов В., Глущенко А. та ін.).

Виклад основного матеріалу. Сучасна концепція сталого економічного розвитку сформувалася під впливом рішень Другої Всесвітньої конференції ООН з питань довкілля і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992). Саме тоді поняття «сталий розвиток» увійшло в науковий обіг як стратегія гармонійних взаємин між суспільством і природою та як напрям переходу від індустріально-споживацької моделі до ноосферної цивілізації [1]. Глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року були проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 25.09.2015 р. № 70/1. Останні повністю підтримані Україною та адаптовані до специфіки розвитку України [2].

Національна економічна стратегія на період до 2030 року серед іншого орієнтована на декарбонізацію економіки (підвищення енергоефективності, розвиток відновлюваних джерел енергії, циркулярної економіки, синхронізація із ініціативою «Європейський зелений курс») та нетерпимість корупції (запобігання та протидія будь-яким проявам корупції) [3]. Вказане дає підстави зробити висновок, що зелена економіка та корупція взаємопов'язані та можуть суттєво впливати на сталий розвиток та економічну стійкість країни.

Втім перш ніж перейти до характеристики взаємозв'язку зеленої економіки та корупції необхідно звернути увагу на зміст цих понять. Зокрема, Р. Зварич, О. Масна та І. Рівіліс визначають поняття «зелена економіка», зважаючи на потреби мінімізації впливу на навколишнє середовище, соціальної справедливості та забезпечення високого рівня життя. Метою концепції «зеленої» економіки, за визначенням дослідників, є створення ефективного середовища для економічного й соціального прогресу на основі мінімізації негативного впливу на навколишнє середовище та ефективно-

го використання природних ресурсів за умови збереження сталого демографічного балансу. Це включає зменшення відходів або забезпечення їх належної утилізації, що є невід'ємною частиною постійного процесу економічного розвитку для захисту життя і засобів до існування та переходу до «зеленої» та сталої економіки [4]. У програмі ООН з навколишнього середовища (UNEP) всебічно визначено «зелену» економіку як одну з важливих концепцій, яка підвищує добробут людей і соціальну справедливість, водночас пом'якшуючи екологічні небезпеки та екологічний дефіцит [5].

На відміну від поняття «зелена економіка», дефініція корупції знайшла своє закріплення на законодавчому рівні. Так, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. корупцію необхідно розуміти як незаконне використання службових повноважень особою, визначеною в ч. 1 ст. 3 цього Закону, для одержання або прийняття неправомірної вигоди, а також обіцянка, пропозиція чи надання такої вигоди з метою вплинути на її дії [6]. Водночас поняття «корупція» є предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників. Не вдаючись до детального аналізу існуючих підходів, вважаємо доцільним звернути увагу на окремі наукові думки. Відповідно до однієї корупція в Україні розглядається як складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства та держави, загрожує демократії та правам людини, реалізації принципу верховенства права, підриває соціальну справедливість, легітимність публічних інститутів, добробут, завдає шкоди суспільству, соціальному прогресу та національній безпеці [7, с. 69]. Зокрема, в Антикорупційній стратегії України на 2021–2025 роки передбачено, що низькі темпи реалізації антикорупційної політики в Україні суттєво сповільнюють її економічне зростання [8]. У 2025 році корупція в Україні також залишається серйозною проблемою, хоча країна продовжує докладати зусиль для її подолання.

В зарубіжній науковій доктрині корупція також розглядається як явище, яке гальмує розвиток зеленої економіки, погіршує соціально-екологічну ситуацію, що негативно впливає на економічне зростання, соціальну справедливість і довіру громадян до державних інститутів [9]. Низка зарубіжних дослідників стверджують, що економічне зростання як головна мета може бути досягнуто за низького рівня корупції та якісного управління [10]. Так, ключовими вимогами до системи управління у сфері кліматичних проєктів, «зелених» закупівель, екологічного моніторингу є насамперед верховенство права, прозорість та контроль корупції. Вони забезпечують виконання екологічних норм, сприяють підзвітності, участі громадськості та збалансованому врахуванню соціальних, економічних і екологічних інтересів у процесі прийняття рішень. І саме належне управління, що характеризується надійними інституціями, дотриманням верховенства права, прозорістю та ефективним управлінням корупцією є ключовим у сприянні зеленому зростанню [11].

Держава спрямовує фінансові ресурси на підтримку досліджень і впровадження «зелених» технологій, використовуючи бюджет як інструмент розвитку сталої економіки. Кошти надаються науковим установам, університетам і бізнесу для стимулювання інновацій. Підприємства отримують гранти, податкові пільги чи субсидії для впровадження енергоефективних та екологічно чистих технологій. Отже, ключова роль державного управління в «зеленому» економічному розвитку охоплює формування та впровадження відповідної політики, інституційну координацію та розподіл ресурсів. Завдяки законодавству, регулятивним заходам, міжвідомчій співпраці, залученню заінтересованих сторін, розподілу бюджету та інвестицій держава суттєво впливає на сталий і екологічно відповідальний розвиток економіки [12, с. 272–273].

Водночас аналіз стратегічних документів України свідчить про наявність низки причин неналежного державного управління у цій сфері. Зокрема, Стратегія екологічної політики до 2030 року вказує на неефективне державне управління в охороні довкілля та повільне впровадження ресурсозберігаючих технологій, відновлюваної енергетики й нематеріального природокористування [13]. В Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року до основних викликів та загроз у сфері інвестиційно-інноваційної безпеки віднесено відсутність сприятливих умов для залучення інвестицій та реінвестування, а також недостатнє інвестиційне забезпечення цих процесів, корупцію [14].

Однією з причин зниження ефективності державного управління, що призводить до нераціонального використання державних коштів, ресурсів та ускладнює реалізацію стратегічних економічних програм є корупція [15]. Результати опитування бізнесу демонструють, що поширеність корупції є однією з основних перешкод для залучення в Україну іноземних інвестицій [8]. Крім того згідно з дослідженнями Світового банку, корупційні практики спричиняють підвищення вартості реалізації державних проєктів у середньому на 20–30%. Це призводить до суттєвих економічних втрат, оскільки виділені бюджетні кошти часто значно перевищують фактичну ціну виконаних робіт [16]. Результати ще одного дослідження свідчать, що збільшення корупції на 1% корелює зі зменшенням впровадження зеленої енергетики на 0,25% у економіці країни. І цей негативний зв'язок впливає з кількох факторів: 1) корупція підриває ефективність, результативність державної

політики та регуляторних баз, розроблених для сприяння впровадженню відновлюваної енергетики; 2) бюрократичні перешкоди, хабарництво та рентоорієнтована поведінка спотворюють ринкові механізми, перешкоджаючи розвитку та впровадженню проєктів зеленої енергетики; 3) корупція підриває довіру громадськості до державних установ, що перешкоджає інвестиціям приватного сектору у відновлювану енергетику; 4) неправильний розподіл ресурсів через корупцію відволікає кошти від ініціатив у сфері сталого розвитку енергетики, увічнюючи залежність від традиційних джерел енергії [11]. Кілька досліджень використали також великий масив даних впродовж 18 років для 123 країн, щоб дослідити зв'язок між зеленим зростанням та корупцією. Як і очікувалося, результати показали, що корупція обмежує ефективне використання природних активів у споживанні та виробництві [17].

Отже, непрозорість адміністративних процедур, зловживання службовим становищем при розподілі екологічних фондів і недостатній контроль за виконанням природоохоронного законодавства істотно знижують ефективність імплементації екологічних ініціатив [18, с. 170].

В.П. Самодай та Г.І. Ковтун зазначають, що важливим кроком у забезпеченні втілення ефективної державної політики протидії корупції є підвищення рівня прозорості діяльності та відкритості результатів діяльності влади в усіх сферах життя. І хоча в Україні вже багато досягнуто в цьому напрямку: прозорі закупівлі, витрати розпорядників публічних коштів, реєстр декларацій, публічні звіти Рахункової палати та Державної аудиторської служби, але суспільство й інформація повинні бути ще більш відкритими, адже прозорість є основою для запобігання корупції [19]. А.В. Хаванов також акцентує увагу на тому, що ефективна антикорупційна політика має включати посилення правових механізмів, підвищення прозорості урядових процесів та забезпечення рівного доступу до ресурсів для всіх верств населення [15].

Погоджуючись із вищенаведеними підходами, необхідно також зазначити, що істотним недоліком, який знижує ефективність впровадження «зелених» технологій є відсутність чітко визначеної стратегії держави у сфері «зеленої» економіки. Це обумовлює неузгодженість цілей, пріоритетів, етапів переходу держави до «зеленої» моделі, відсутність ідентифікації ризиків, притаманних саме цій сфері, розподілу відповідальності між органами влади, чітких індикаторів досягнення цілей, механізмів участі громадськості тощо. Звісно в Україні поступово формується нормативна база переходу до «зеленої» економіки і деякі елементи антикорупційної політики закріплені в різних актах. Але такий підхід унеможливує саме системну протидію корупції в сфері «зеленої» економіки, що свідчить про необхідність розроблення національної стратегії «зеленої» економіки.

Висновки. Корупція є серйозною перешкодою для розвитку зеленої економіки, яка знецінює природоохоронні зусилля. Масштабна корупція та непрозорість процедур підвищують вартість державних проєктів, перешкоджають залученню інвестицій, підривають довіру суспільства до інституцій тощо.

Очевидно, що у сучасних умовах трансформації економіки в напрямку сталого розвитку прозоре державне управління стає визначальним фактором успішності «зеленої» політики. Тому вдосконалення нормативно-правової бази, забезпечення прозорості в процесі прийняття рішень та відкритого доступу до інформації, залучення громадськості до розробки політики «зеленої» економіки є вирішальними у створенні сприятливого середовища для інвестицій та інновацій у «зелену» економіку. При цьому першочерговою умовою для створення ефективної антикорупційної політики у сфері «зеленої» економіки є прийняття національної стратегії «зеленої» економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Програма дій «Порядок денний на XXI століття»: Ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт «Планета Земля», 1992 р.); пер. з англ. 2-ге вид. Київ: Інтелсфера, 2000. 360 с.
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
3. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.
4. Зварич Р., Масна О., Рівіліс І. Методологічні засади формування концепції «зеленої» економіки. *Вісник Економіки*. 2022. № 4. С. 131–144.
5. Decoupling natural resource use and environmental impacts from economic growth. A report of the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel. UNEP, 2011. URL: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9816;jsessionid=B241B5E41C09B56573EDF06192F66AAC>.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

7. Рудой К.М. Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 69–75.
8. Про засади державної антикорупційної політики України на 2021–2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.
9. Mick T. Вплив корупції на сталий розвиток і державність України. *Forestry Education and Science Current Challenges and Development Prospects: International Science-Practical Conference (Lviv, October 23–25, 2024)*. DOI: 10.36930/conf150.6.01.
10. Li X., Tong, X. Fostering green growth in Asian developing economies: The role of good governance in mitigating the resource curse. *Resources Policy*. 2024. Vol. 90, 104724.
11. Weiyu G., Weifeng Y., Shiqin Y. Rule of law, corruption and transparency impacts on green growth of East Asian economies. *Humanities and social sciences communications*. 2024. Vol. 11. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41599-024-03659-1>.
12. Круглов В. Державна політика розвитку «зеленої» економіки в Україні: тенденції та проблеми. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 2(14). С. 259–270. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-259-278](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-259-278).
13. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 16. Ст. 70.
14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року»: Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text>.
15. Хаванов А.В. Вплив корупції на економічну безпеку держави: аналіз механізмів та наслідків. *Економіка та суспільство*. 2024. Вип. 62. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-62-114>.
16. Офіційний сайт Світового банку. URL: <https://www.worldbank.org>.
17. Tawiah V., Zakari A., Alvarado R. Effect of corruption on green growth. *Environment, Development and Sustainability*. 2023. Vol. 26. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-023-03152-w>.
18. Глущенко А. Інституційне забезпечення розвитку «зеленої» економіки: досвід країн ЄС. *Сталий розвиток економіки*. 2025. № (1(52)). С. 167–172. DOI: <https://doi.org/10.32782/2308-1988/2025-52-23>.
19. Самодай В.П., Ковтун Г.І. Корупція: загрози та наслідки для соціуму. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 49. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-67>.

ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Греца С.М.,

*докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
ORCID: 0000-0002-9174-7454*

Греца С.М. Історичні етапи запровадження податку на додану вартість в країнах Європейського союзу.

Стаття присвячена висвітленню історичних етапів запровадження податку на додану вартість в країнах Європейського союзу та ряді інших країн, визначенню причин та факторів, які сприяли такому запровадженню, а також наслідків заміни податку з обороту на ПДВ. Вказано на поширену класифікацію податків на прямі та непрямі у теорії фінансового права, наголошено, що в історичному аспекті прямі податки виникли раніше. В основу розподілу був покладений критерій перекалення податків, при якому тягар по сплаті непрямих податків перекадався з платника на інших осіб. Поширення непрямих податків зумовлено недостатнім обсягом податкових надходжень і нагальною потребою у їх збільшенні. Спочатку непрямі податки запроваджувались як система акцизів, при якій об'єктом оподаткування в основному була вартість товарів, що мали специфічну особливість. Найпоширенішими формами податків на споживання на внутрішньому ринку є специфічні й універсальні акцизи. Специфічними оподатковуються окремі групи товарів – високорентабельні та монополні, тоді як універсальні охоплюють весь обсяг реалізації, усі товари і послуги, що надходять у продаж. В системі непрямих податків у перший період їх запровадження найбільш поширеною формою універсальних акцизів був податок з обороту, який при цьому мав недолік, пов'язаний з існуванням кумулятивного ефекту. Необхідність усунення недоліків податку з обороту і зростання фіскальних потреб спонукало до пошуку альтернативних видів непрямого оподаткування, найбільш вдалою формою якого став податок на додану вартість, який дав можливість платникам повертати частину сплачених ними податків. Розкрито три основні історичні етапи запровадження непрямих податків. Описано процес становлення оподаткування ПДВ в країнах ЄС. Зазначено, що з прийняттям спеціальної Директиви про уніфікацію правових норм, що регулюють стягнення ПДВ у країнах – членах Співтовариства, ПДВ затверджувався як основний непрямий податок і встановлювалося його обов'язкове введення для всіх країн – членів ЄС. Для країн, що хочуть у майбутньому вступити до Співтовариства, необхідною умовою ставала наявність функціонуючої системи ПДВ. Зроблено висновок, що в історичному аспекті запровадження податку та додану вартість та розвиток його адміністрування стало закономірним результатом удосконалення системи непрямого оподаткування, зокрема – універсальних акцизів.

Ключові слова: податок, непрямі податки, специфічні та універсальні акцизи, податок на додану вартість.

Hretsa S.M. Historical stages of the introduction of value-added tax in the European Union countries.

The article is devoted to highlighting the historical stages of the introduction of value-added tax (VAT) in the European Union countries and a number of other states, identifying the reasons and factors that contributed to its implementation, as well as the consequences of replacing turnover tax with VAT. The article refers to the widely accepted classification of taxes into direct and indirect in the theory of financial law and emphasizes that, from a historical perspective, direct taxes emerged earlier. The basis for classification lies in the criterion of tax shifting, whereby the burden of paying indirect taxes is transferred from the taxpayer to other persons. The spread of indirect taxes was due to insufficient tax revenues and an urgent need to increase them. Initially, indirect taxes were introduced in the form of excise systems, where the object of taxation was primarily the value of goods with specific characteristics. The most common forms of consumption taxes in the domestic market are specific and universal excises. Specific excises apply to certain groups of goods—highly profitable and monopolized—while universal excises cover the entire volume of sales, including all goods and services offered for sale. In the early period of indirect taxation, the most widespread form of universal excise

was the turnover tax, which had a significant drawback related to the cumulative effect. The need to eliminate the shortcomings of the turnover tax and the growing fiscal needs led to the search for alternative forms of indirect taxation. The most effective solution became the value-added tax, which allowed taxpayers to reclaim part of the taxes paid. The article outlines three main historical stages of the introduction of indirect taxes and describes the development of VAT taxation in EU countries. It is noted that with the adoption of a special Directive on the unification of legal provisions regulating VAT collection in the member states of the Community, VAT was established as the principal indirect tax, and its mandatory introduction became a requirement for all EEC member states. For countries aspiring to join the Community in the future, the existence of a functioning VAT system became a necessary condition. The conclusion is drawn that, historically, the introduction of value-added tax and the development of its administration became a logical outcome of improving the system of indirect taxation, particularly universal excises.

Key words: tax, indirect taxes, specific and universal excises, value added tax.

Постановка проблеми. На різних етапах розвитку податкових систем значна кількість країн мають реальний досвід справляння непрямих податків, у зв'язку з чим в історичному аспекті є можливість проаналізувати періоди еволюції становлення податку на додану вартість. Враховуючи наявну в Україні дискусію щодо суттєвих недоліків адміністрування податку на додану вартість, на фоні яких звучать пропозиції щодо його заміни на інші форми універсальних акцизів, зокрема на податок з обороту, необхідно дослідити, наскільки доречними є такі пропозиції з огляду на перспективи європейської інтеграції нашої держави. При цьому необхідно розкрити етапи становлення непрямого оподаткування в країнах ЄС та вимоги щодо гармонізації податкового законодавства для держав, які мають намір приєднатися до Європейського співтовариства.

Стан дослідження. Дослідженню історичних етапів становлення непрямих податків були присвячені праці таких вчених, як Бех Г.В., Братушка Є.С., Волканов В.Д., Вронська Г.О., Гега П.Т., Доля Л.М., Федосов В.М. Юргелевич С.В. та інших.

Метою цієї статті є розкриття основних етапів становлення непрямого оподаткування та запровадження податку на додану вартість в країнах Європейського союзу.

Виклад основного матеріалу. Україна у даний час перебуває на дуже складному історичному етапі свого розвитку, коли перед державою як ніколи реальними постали загрози її суверенітету та територіальної цілісності. Зовнішні геополітичні чинники діють у нерозривному зв'язку із внутрішніми проблемами, серед яких однією із найбільших загроз є економічна та фінансова криза, без подолання якої розв'язання всіх інших проблем може виявитися неможливим. Українська держава постала перед надзвичайно складними викликами, адекватна відповідь на які може стати початком зміцнення державності, здійснення реальних, складних, але вкрай необхідних реформ та економічного зростання. Незважаючи на об'єктивні труднощі, українська влада зобов'язана вживати невідкладних заходів для стабілізації фінансової системи, повинна забезпечити розробку та проведення реальних системних економічних реформ, важливою складовою яких є реформа податкової системи.

Сучасна податкова система залишається далекою від досконалості і є об'єктом постійної критики. Процес реформування податкової системи в Україні набув уже перманентного характеру. Після набрання чинності Податкового кодексу України проявились як позитивні наслідки його запровадження, так і недоліки, про що, зокрема, свідчить постійний процес внесення подальших змін і доповнень до податкового законодавства. Характеризуючи податкову систему України, слід визнати, що ставки оподаткування в Україні далеко не найвищі в Європі та світі, податкове законодавство поступово змінюється, пройшло процес кодифікації і поволі адаптується до відповідних директив Європейського Союзу.

Робота по гармонізації податкового законодавства із законодавством ЄС повинна продовжуватись, у зв'язку з чим важливим є науковий аналіз етапів становлення податкового законодавства в європейських країнах, зокрема в історичному аспекті.

У теорії фінансового права поширена класифікація податків за методом оподаткування – на прямі та непрямі податки. Історично прямі податки виникли раніше, ніж непрямі. З часом, через недостатність надходжень від прямих податків, з'явилися збори, що мали характер мита. Коли згодом і цих надходжень виявилось недостатньо, почала функціонувати система акцизів, при якій об'єктом оподаткування в основному була вартість товарів, що мали специфічну особливість (наприклад, тютюн, цукор тощо). Перша класифікація податків ґрунтувалась на критерії перекладення податків, що спочатку був прив'язаний до доходів землевласників (XVII століття), де поземельний податок був прямим податком, а інші – непрямыми. З XVIII століття розвиток цих форм оподаткування відбувався паралельно. Терміни "прямі" і "непрямі" податки увів у вжиток у кінці

XVII століття Дж.Ст. Локк, який прямими податками вважав ті, які збираються з платників, що повинні нести їх, а непрямими – ті, що падають на осіб, які перекладають їх на інших. Це визначення підтримували фізіократи, Г. Якобі, М. Тургенев, український вчений М.І. Мітіліно [1, с. 21].

В основу розподілу був покладений критерій перекладення податків. Цей принцип перекладення існував протягом XV-XVII століть, а сутність його полягала в тому, що в порівнянні з податками, якими обкладається земля непрямо, слід віддати перевагу податку, який безпосередньо справляється із землевласника. Пізніше Адам Сміт доповнив прибуток землевласника доходами з праці і капіталу та, відповідно, двома прямими податками – на заробітну плату найманого робітника і на підприємницький прибуток власника капіталу. Саме тому головною особливістю непрямих податків є можливість перекладення їх на споживача [2, с. 381]. Саме така класифікація, виходячи з прибутково-видаткового критерію, використовується для оцінки величини перекладення податкового тягаря на споживача товарів і послуг.

Сьогодні найпоширенішими формами податків на споживання на внутрішньому ринку є специфічні й універсальні акцизи. Першими оподатковуються окремі групи товарів – високорентабельні та монополні. Універсальні акцизи, на відміну від специфічних, охоплюють весь обсяг реалізації, усі товари і послуги, що надходять у продаж. Необхідність їх уведення виникла тому, що на певному етапі розвитку непрямого оподаткування коло підакцизних товарів настільки розширилось, що оподатковувати їх за окремими ставкам стало невігдно. Ідея універсального акцизу, яким оподатковувався б увесь промисловий оборот, була висунута Г. Вальполем ще у 1733 р. Однак оскільки цей проект передбачав заміну податків, що існували в той час єдиним податком на споживання, він був відхилений. У практику оподаткування універсальні акцизи вперше увійшли в 1916 р., коли згідно проекту Мюллер-Фульда в Німеччині був уведений податок на суму товарного обороту [3, с. 246].

Система ПДВ вперше була запропонована в Німеччині у 1919 році Вільгельмом фон Сіменсом. Тоді цей податок мав назву «облагороджений податок з обороту». Концепція ПДВ, запропонована Сіменсом, була технічною інновацією, яка удосконалила податок з обороту. Запровадження ПДВ дало змогу підприємцям повертати частину сплачених податків, таким чином уникаючи ряду проблем, що виникають зі стягненням податку з обороту. Незважаючи на те, що ПДВ за Сіменсом було значною інновацією, автор навряд чи ставив на меті повалення існуючого фіскального порядку [4]. Трохи пізніше, у 1921 р., Томас С. Адамс запропонував замість американського податку з доходів корпорацій запровадити у формі оподаткування підприємств податок на додану вартість. Спочатку ці пропозиції мали незначний ефект, бо у той час реальної потреби у введенні цього податку ще не було. Однак із часом необхідність усунення недоліків податку з обороту і зростання фіскальних потреб спонукало до пошуку альтернативних видів непрямого оподаткування. При цьому англосаксонські країни застосовували систему податку на додану вартість за Адамсом, у той час як на Європейському континенті спостерігався незмінний інтерес до системи облагородженого податку з обороту [5, с. 54].

Процес запровадження ПДВ послідовно пройшов три етапи:

- I етап (1937-1948 р.р.) – перехід від податку з обігу до єдиного податку на виробництво.
- II етап (1948-1954 р.р.) – створення системи роздільних платежів, відповідно до якої кожен виробник платив податок із загальної суми своїх продажів за винятком податку, що входив до ціни куплених ним комплектуючих з різницею в один місяць.
- III етап (1954 р. – по сьогодні) – уведення в податкову практику замість єдиного податку на виробництво податку на додану вартість, удосконалення механізму адміністрування ПДВ [6, с. 4-5].

Поява податку на додану вартість (Value-Added Tax / VAT / англ.) у податкових системах була пов'язана з певним відповідним етапом розвитку економіки. Країни Європи перейшли на цей податок в основному в період з 1967 до 1973 років, після тривалого існування іншого оборотного оподаткування. У державах Західної Європи він почав з'являтися як певний механізм гальмування споживання на стадії значного зростання виробництва. Припало це на період другої половини 50-х років. Відкриття податку на додану вартість належить французькому економісту Морісу Лоре, який у 1954 році описав схему його дії. Цей податок повинен був замінити податок з обороту. Протягом більш ніж десяти років ПДВ застосовувався лише у залежній від Франції африканській державі – Кот-д'Івуар, з метою виявлення оптимального механізму утримання та обліку даного податку. Починаючи з 1958 року, податок на додану вартість було включено до складу податкової системи Франції. Повне введення податку на додану вартість у Франції було завершено 1968 року з набранням чинності Закону П'ятої Республіки № 66-10. Головною метою цього закону було об'єднання, спрощення та узагальнення порядку справляння та обчислення ПДВ з тим, щоб перетворити його на єдиний і сучасний податок на виробничі витрати. Його розповсюдженню сприяло прийняття I і

III директиви Єдиного Економічного Співтовариства 1967 року, згідно з якими податок на додану вартість затверджувався основним непрямим податком для країн – членів цього співтовариства. Треба підкреслити, що і сьогодні основною ланкою бюджетної системи Франції є податок на додану вартість, який складає приблизно 45 відсотків від усіх податкових надходжень [7, с. 42].

Податок набув значного поширення спочатку в інших країнах Європи (кінець 60-х – початок 70-х р.р.), а дещо пізніше – в країнах Азії, Африки і Латинської Америки [8, с. 89].

У другій половині 1960-х рр. ПДВ негативно сприймався урядами країн ОЕСР. До 1967 р. тільки дві держави ОЕСР застосовували в своїй податковій системі цей податок – Франція (частковий ПДВ) і Фінляндія (ПДВ, що застосовувався на регіональному рівні). Інші держави ОЕСР або не мали загальних податків на споживання (Японія і Туреччина), або стягували одноступінчасті та каскадні податки з продажу виробника, оптового або роздрібного продавця [9, с. 10].

У 70-і роки поширення ПДВ стало загальноєвропейським. Цьому значною мірою сприяло прийняття Європейським співтовариством 17 травня 1977 р. спеціальної Директиви про уніфікацію правових норм, що регулюють стягнення ПДВ у країнах – членах Співтовариства, у яких ПДВ затверджувався як основний непрямий податок і встановлювалось його обов'язкове введення для всіх країн – членів ЄЕС до 1982 р. Для країн, що хочуть у майбутньому вступити до Співтовариства, необхідною умовою ставала наявність функціонуючої системи ПДВ.

Наступний етап запровадження ПДВ розпочався з кінця 1980-х років і ознаменувався введенням ПДВ у деяких промислово розвинених країнах за межами ЄС, наприклад, в Австралії, Канаді та Швейцарії. Ця фаза також сприяла масовому поширенню ПДВ в країнах, що розвиваються, з перехідною економікою, у першу чергу, – в Африці та Азії. Значну роль у застосуванні ПДВ цими країнами відіграли такі міжнародні установи, як МВФ та Світовий банк [10].

У кінці 80-х – на початку 90-х років ПДВ було введено в країнах Східної Європи (Болгарія, Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія) [8, с. 89].

На даний час ПДВ включено до податкових систем майже всіх індустріально розвинених країн, за винятком Сполучених Штатів Америки. Разом з тим, питання запровадження ПДВ у США стає дедалі більш дискусійним і активно обговорюється в експертному середовищі на федеральному рівні.

Висновок. В історичному аспекті запровадження податку та додану вартість та розвиток його адміністрування стало закономірним результатом удосконалення системи непрямого оподаткування, зокрема – універсальних акцизів. Цьому сприяло, з одного боку, – зростання фіскальних потреб держави, яка потребувала стабільних податкових надходжень, а з другого боку, – економічний розвиток, якому почали заважати недоліки податку з обороту у вигляді кумулятивного ефекту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юргелевич С.В. Непрямі податки в системі регулювання економіки: Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит. К., 1998. 215 с.
2. Сміт А. Дослідження про природу і причини багатства народів. К. Наш формат, 2023. 722 с.
3. Суторміна В.М., Федосов В.М. Андрущенко В.Л. Держава-Податки-Бізнес. – К.: Либідь, 1992. – 328 с.
4. Братушка Є.С., Кононець Є.В. Генеза податку на додану вартість в Україні та світі. Ефективна економіка. *Електронне наукове фахове видання Дніпропетровського державного аграрно-економічного університету*. № 4. 2014. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2959>.
5. Волканов В.Д. Механізм справляння податку на додану вартість в Україні. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит. – Одеський державний економічний університет. – Одеса, 2006. – 201 с.
6. Вронська Г. ПДВ: Історія розвитку та міжнародна практика // *Податкова правда*. № 5. 2012. С. 4-5.
7. Бех Г.В. Правове регулювання непрямих податків в Україні. Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 207 с.
8. Гега П.Т., Доля Л.М. Основи податкового права: Навчальний посібник. К.: Знання, 1998. – 273 с.
9. Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету: монографія / [Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфіменко та ін.]. К.: НДФІ, 2004. 344 с.
10. Gallagher M. Building Capacity in Revenue Policy and Administration. USAID. 2010. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADF368.pdf.

УДК 342 : 336.22

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.29>

ДОБРОСОВІСНА ПОВЕДІНКА ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ – ДЕКЛАРАТИВНИЙ ПРИНЦИП ЧИ ІМПЕРАТИВНИЙ ОBOB'ЯЗОК?

Греца Я.В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри господарського права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
ORCID: 0000-0002-7643-3502

Греца Я.В. Добросовісна поведінка платника податків – декларативний принцип чи імперативний обов'язок?

У статті розкриваються проблеми змісту, форм та наслідків недобросовісної поведінки платника податків. Визнається безумовне право платника податків визначати для себе оптимальну модель оподаткування з метою правомірного зменшення податкових витрат. Разом з тим, платники податків часто зловживають своїм правом, діючи недобросовісно при мінімізації своїх податкових платежів, при цьому формально поведінка платника податків може не порушувати прямих приписів податкового законодавства. Звертається увага на те, що у Податковому кодексі України не закріплено поняття, критерії та наслідки недобросовісної поведінки платника податків, що створює певну правову невизначеність. Однак, з огляду на застосування імперативного методу при регулюванні податкових відносин, а також враховуючи конституційні основи правопорядку, пропонується закріпити в нормах податкового права обов'язок добросовісної поведінки платника податків. Невиконання такого обов'язку дасть підстави стверджувати про порушення імперативного припису та кваліфікувати поведінку платника податків як протиправну. Наголошено, що сучасні інструменти податкового планування стають усе більш витонченими та складними, дії платника податків дуже часто формально не входять у пряму суперечність з буквою закону, однак концептуально вони не відповідають критеріям добросовісної поведінки та мають ознаки зловживання правом. Оцінка саме таких дій платника податків викликає найбільше проблем, адже тут, як правило, відсутні чіткі законодавчі критерії кваліфікації таких дій та визначення їх правових наслідків. Для забезпечення належної правової регламентації меж податкового планування в разі, коли поведінка платника податків є недобросовісною, пропонується законодавчо закріпити ознаки, які б характеризували відповідну поведінку. Такі ознаки слід визначити, враховуючи світовий досвід протидії податковим зловживанням, а саме нормативно передбачити можливість оцінки господарських операцій платника податків за допомогою критеріїв, які ґрунтуються на застосуванні відомих і поширених судових доктрин. Звертається увага, що розширення кола обов'язків платників податків, може спричинити ускладнення становища платників податків, тому поряд з цим потрібно запроваджувати необхідні компенсатори, які дадуть змогу забезпечити баланс приватного та публічного інтересу, а також захист прав платників податків. Для цього пропонується законодавчо закріпити принцип презумпції добросовісності поведінки платника податків, а встановлення недобросовісної поведінки платників податків винести за межі повноважень податкових органів, закріпивши таку компетенцію виключно за судом.

Ключові слова: податок, платник податку, контролюючий орган, добросовісна поведінка, зловживання правом, судові доктрини.

Hretsa Y.V. Conscientious behavior of the taxpayer: declarative principle or imperative duty?

The article explores the problems related to the content, forms, and consequences of the taxpayer's bad faith behavior. It affirms the unconditional right of a taxpayer to determine the optimal tax model for the lawful reduction of tax expenses. At the same time, taxpayers often abuse this right, acting in bad faith when minimizing their tax liabilities, even though such behavior may not formally violate the direct provisions of tax legislation. The article highlights the absence of a definition, criteria, and legal consequences of a taxpayer's bad faith behavior in the Tax Code of Ukraine, which results in legal uncertainty. However, given the imperative regulation method in tax relations and the constitutional foundations of legal order, the article proposes to enshrine in tax law the duty of taxpayers to act in good faith. Failure to fulfill such a duty would imply a breach of imperative norms and qualify the taxpayer's behavior as unlawful. It is emphasized that modern tax planning tools are becoming increasingly sophisticated and complex. Although taxpayers' actions may not formally contradict the letter of the

law, they often fail to meet the criteria of good faith behavior and display signs of abuse of rights. The evaluation of such actions poses significant challenges due to the lack of clear legislative criteria for their qualification and determination of their legal consequences. To ensure proper legal regulation of the boundaries of tax planning in cases of bad faith behavior, the article suggests establishing legal characteristics that would define such behavior. These characteristics should reflect global experience in combating tax abuse and be based on recognized and widely applied judicial doctrines. The article notes that expanding the list of taxpayers' duties may complicate their legal status. Therefore, it is necessary to introduce appropriate safeguards to maintain the balance between private and public interests and to protect taxpayers' rights. To this end, the article proposes to establish the principle of presumption of good faith behavior by taxpayers in legislation and to vest the authority to determine bad faith behavior exclusively with the judiciary, excluding it from the powers of tax authorities.

Key words: tax, taxpayer, controlling authority, good faith behavior, abuse of rights, judicial doctrines.

Постановка проблеми. Одним із основних завдань податкової політики держави є дотримання балансу публічних та приватних інтересів при сплаті податків. Гарантією забезпечення приватного інтересу є можливість платників податків визначати для себе оптимальну модель оподаткування шляхом використання правомірних засобів та інструментів, що реалізується через податкове планування. Прагнення платників податків обрати для себе найбільш зручну форму сплати податків, зменшити законним шляхом рівень податкових витрат є цілком природним і зрозумілим. За останній час інструменти податкового планування, зокрема й міжнародні, набули активного розвитку й суттєво удосконалилися. Хоча це має позитивний вплив і забезпечує значну економію для платників податків, інтереси держави при цьому враховуються не завжди, адже надходження до бюджету внаслідок податкового планування об'єктивно зменшуються. Особливо гостро стоїть проблема в ситуації, коли складно визначити характер поведінки платника податків при здійсненні податкового планування на предмет правомірності, адже вона формально може не містити прямих порушень приписів податкового законодавства, однак за своїм змістом мати ознаки недобросовісності. В той же час, норми податкового законодавства не містять чітких і зрозумілих приписів щодо визначення критеріїв добросовісної поведінки платника податків та правових наслідків їх недотримання. Це породжує певну правову невизначеність і правові конфлікти між платниками податків та контролюючими і правоохоронними органами.

Стан дослідження. Проблеми, пов'язані з проблемою недобросовісної поведінки платників податків висвітлювалися у працях О. Артюх, О. Базова, М. Вітліної, В. Ільюшенкова, В. Марченко, Д. Сахно та інших.

Метою даної статті є визначення доцільності нормативного закріплення обов'язку добросовісної поведінки платника податків, встановлення її критеріїв, правових наслідків їх недотримання, а також механізми захисту прав платників податків від зловживань з боку контролюючих органів.

Виклад основного матеріалу. Важливим завданням при дослідженні податкового планування є визначення його правових меж, тобто тих рамок, при виході за які діяльність платника податків щодо оптимізації свого податкового навантаження втрачає ознаки добросовісності, завдає шкоди суспільним інтересам. З боку держави все більш наполегливо ставляться вимоги не тільки щодо забезпечення законності в діях платників податків, а й необхідності дотримання ними добросовісної поведінки. Разом з тим, у нормах Податкового кодексу України не встановлено ні відповідного обов'язку платника податків, ні критеріїв добросовісної поведінки, ні наслідків їх недотримання, що породжує певну правову невизначеність з огляду на імперативність норм податкового права. В результаті цього з одного боку мають місце зловживання з боку платників податків, які використовують правові прогалини або штучні схеми, а з другого боку непоодинокі випадки тиску правоохоронних та контролюючих органів на бізнес, які в умовах правової невизначеності покладають на платників податків обов'язки, прямо законодавством не передбачені.

Визнаючи необхідність застосування в податковому праві категорії «добросовісність», ми вважаємо, що для її реального втілення слід надати їй достатню формальну визначеність, враховуючи публічний характер податкових правовідносин та застосування методу владних приписів для їх регулювання, а також з огляду на конституційні основи правового порядку, який з одного боку, не допускає примусу для платника податку робити те, що не передбачено законодавством, а з іншого – дії податкових органів жорстко обмежує рамками закону.

Такий підхід відповідає і практиці ЄСПЛ, який у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що перша та найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання державного органу в мирне володіння майном повинно бути законним. Так, друге речення пункту 1 передбачає, що позбавлення власності можливе тільки «на умовах, пе-

редбачених законом», а пункт 2 визнає, що держави мають право здійснювати контроль за використанням майна шляхом введення в дію «законів» [1]. Має існувати обґрунтоване пропорційне співвідношення між засобами, які застосовуються, та метою, якої прагнуть досягти шляхом вжиття будь-якого заходу для позбавлення особи її власності [2]. Питання стосовно того, чи було забезпечено такий справедливий баланс, стає актуальним лише після того, як встановлено, що відповідне втручання задовольнило вимогу законності і не було свавільним [3].

Отже, враховуючи загальноправовий і міжгалузевий характер категорії «добросовісність», а також зважаючи на необхідність передбачити механізми захисту інтересів держави у разі, якщо платник податку зловживає своїми правами на шкоду суспільним інтересам, ми вважаємо за можливе встановити на законодавчому рівні обов'язок платника податку добросовісно користуватися своїми правами. Невиконання такого обов'язку дасть підстави стверджувати про порушення імперативного припису та кваліфікувати поведінку платника податків як протиправну.

Однак ми вважаємо недостатнім закріплення в нормах податкового законодавства заборони недобросовісної поведінки та зловживання правом без визначення чітких критеріїв таких явищ. Таким чином, нам необхідно з'ясувати, якими є ознаки недобросовісної поведінки суб'єктів податкових правовідносин, які обмеження такої поведінки повинні бути передбачені, у якій формі та яким органом необхідно застосовувати відповідні обмеження.

Слід констатувати, що норми податкового законодавства практично не оперують такими категоріями, а їх згадки в нормах ПК України мають епізодичний і несистемний характер. Варто врахувати, що поведінка, яка містить ознаки недобросовісної, може мати місце в умовах достатнього правового регулювання правовідносин, коли вихід за межі суб'єктивних прав здійснюється шляхом конструкції штучних схем, за допомогою яких суб'єкт прагне обійти існуючий припис всупереч інтересам інших суб'єктів. Така поведінка, при умові доведеності цього факту та його встановлення компетентним органом, на нашу думку, може підлягати переоцінці та кваліфікуватися як протиправна. Разом з тим, зловживання правом може відбуватися в умовах недостатнього правового регулювання, наявності правових прогалин, колізій, дефектів, які допустив сам законодавець. У такому випадку суб'єкт, використовуючи такі прогалини у своїх інтересах, не приховує свою фактичну поведінку якимось штучними зовнішніми конструкціями, не здійснює обхід існуючого припису, отримуючи бажаний результат всупереч встановленій правовій нормі. Незважаючи на схожість ознак поведінки суб'єкта та її мети, ми вважаємо, що такі ситуації не можна ототожнювати, застосовуючи до них однакові правові наслідки. Виявивши відповідну прогалину в регулюванні, держава чи інший уповноважений суб'єкт має передусім не карати особу, яка таку прогалину використовує у своїх інтересах, а вжити заходи щодо усунення цієї прогалини і забезпечення належного регулювання.

Для забезпечення належної правової регламентації меж податкового планування в разі, коли поведінка платника податків є недобросовісною, важливо законодавчо закріпити ознаки, які б характеризували відповідну поведінку. Вважаємо, що такі ознаки слід визначити, враховуючи світовий досвід протидії податковим зловживанням, а саме нормативно передбачити можливість оцінки господарських операцій платника податків за допомогою критеріїв, які ґрунтуються на застосуванні відомих і поширених судових доктрин «ділова мета», «зміст над формою», «реальність господарської операції», «угода по кроках» [4, с. 281].

Необхідність легітимізації застосування судових доктрин у нормах податкового права для визначення меж податкового планування пов'язана з тим, що в протилежному разі допускається можливість встановлення прав та обов'язків суб'єктів податкових правовідносин, не передбачених законом, тільки на основі правових висновків суду, які не визнаються джерелом права в Україні. Виступаючи проти надмірної деталізації в нормах права ознак недобросовісної поведінки суб'єктів податкових відносин та порядку застосування судових доктрин, адже в законі неможливо врахувати всю багатогранність цих суспільних відносин, ми натомість наполягаємо на тому, що основні засади мають бути встановлені законом, а суб'єкти правозастосування, керуючись ними, мають їх розвивати та доповнювати, формуючи судову практику, з урахуванням конкретних правовідносин та обставин справи. При цьому, втручання у сферу оцінки ділових рішень платників податків органами правозастосування, зокрема, судами, ми вважаємо допустимим виключно у випадку, коли зловживання правом з боку платника має очевидний, безсумнівний характер.

Розширення кола обов'язків платників податків, а також законодавче закріплення обов'язку добросовісної поведінки може спричинити ускладнення становища платників податків, тому поряд з цим потрібно запроваджувати необхідні компенсатори, які дадуть змогу забезпечити баланс приватного та публічного інтересу, а також захист прав платників податків. На наше переконання, одним із найважливіших механізмів досягнення цього балансу є законодавче закріплення принципу презумпції добросовісності платників податків, за яким поведінка платника податків буде вважатися добросовісною, якщо податковими органами не буде доведено зворотнє.

Про необхідність застосування презумпції добросовісності у праві говорить і О. Рогач, який наводить такі аспекти її застосування:

- 1) всі дії, які вчиняє суб'єкт правовідносин, апіорі є добросовісними;
- 2) всі сумніви, протиріччя і неясності актів законодавства повинні трактуватися на користь суб'єкта правовідносин;
- 3) на учасника правовідносин не можна накладати додаткові обов'язки, не передбачені законодавством;
- 4) вирішення питання «добросовісності» чи «недобросовісності» суб'єкта правовідносин повинен здійснювати лише суд, а не будь-який інший орган державної влади;
- 5) при виникненні спору (не)«добросовісність» суб'єкта повинна перевірятися у кожному конкретному випадку;
- 6) при судовому спорі щодо «недобросовісності» суб'єкта правовідносин, обов'язок доказування «недобросовісності» такого суб'єкта лежить на протилежній стороні [5, с. 230].

Повністю погоджуючись із наведеним вище, констатуємо, що частина вказаних положень вже імплементована в податкове законодавство, а інші, які ще на цей час не закріплені в ньому, ми пропонуємо запровадити.

Без чіткого законодавчого закріплення поняття, ознак та наслідків недобросовісної поведінки платника податків, намагання податкових органів протидіяти заподіянню шкоди публічним інтересам внаслідок зловживання правом з боку платників податків не наділені достатньою легітимністю.

На сьогодні протидія недобросовісній поведінці платників податків, перекваліфікація їх дій, спрямованих на отримання податкових вигод, здійснюється в першу чергу контролюючими органами самостійно. На практиці склалася ситуація, коли судові доктрини, які не закріплені нормативно, застосовуються податковим органом, який часто робить спроби обґрунтувати ними факт порушення платником податкового законодавства, при цьому одразу застосовує й негативні податкові наслідки для платника, притягує його до юридичної відповідальності. Роль суду в цій ситуації зводиться до оцінки правомірності рішення податкового органу у вирішенні судового спору.

Ми вважаємо, що такий підхід необґрунтовано розширює права податкових органів, наділяє їх такими повноваженнями, які можуть застосовуватися тільки судами. Більше того, в сучасних умовах податкові органи не готові робити це якісно, з урахуванням принципів верховенства права, із забезпеченням дотримання балансу інтересів платників податків і держави. Відсутність належної правової регламентації породжує надмірну дискрецію податкових органів. Така ситуація призводить до численних конфліктів і спорів.

Враховуючи, що в переважній більшості випадків, зловживаючи правом, діючи недобросовісно, платник податків намагається створити зовнішні ознаки правомірності своїх діянь, для встановлення їх реальної протиправності повинна бути проведена переоцінка таких дій (зокрема правочинів, що вчиняються платником). Ми вважаємо, що така переоцінка і перекваліфікація може здійснюватися виключно судом, оскільки, по-перше, часто закон прямо встановлює відповідну компетенцію суду (маємо на увазі, зокрема, про визнання недійсними правочинів, встановлення їх фіктивності чи удаваності), а по-друге, судові процедури забезпечать кваліфіковану, об'єктивну та неупереджену оцінку ситуації, по-третє, платник податків буде мати можливість захищати свої інтереси в суді для недопущення необґрунтованого обмеження його прав чи безпідставного притягнення його до відповідальності. Крім того, як слушно зауважує Д. Сахно, з підстав, закріплених на конституційному рівні, слід вважати, що єдиним органом, який визначає юридичні наслідки за фактом зловживання правом, є суд [6, с. 53].

Можливість і необхідність застосування судових процедур для захисту інтересів суб'єктів податкових правовідносин (як приватних, так і публічних) у такій ситуації видається одним із ключів для розв'язання цієї проблеми. Однак, в умовах відсутності належного правового регулювання, такі інструменти також можуть видатися не повністю ефективними та досконалыми.

На сьогодні у ситуації із застосуванням категорії «добросовісність» у податкових відносинах суди заповнюють певну правову прогалину, не маючи для цього необхідного законодавчого інструментарію. Вирішення цієї проблеми потребує належного законодавчого регулювання.

Висновок. Таким чином, нами обґрунтовано, що з урахуванням конституційних засад правового порядку, імперативного методу правового регулювання в податковому праві, з метою захисту публічного інтересу від недобросовісної поведінки платника податків, норми Податкового кодексу України, які визначають обов'язки платників податків, необхідно доповнити нормою, яка встановлювала б обов'язок платника податків діяти добросовісно та не допускати зловживання своїми правами. У зв'язку з цим, слід внести відповідні зміни у статтю 16 ПК України, а встановлення недобросовісної поведінки платників податків винести за межі повноважень податкових органів, закріпивши таку компетенцію виключно за судом.

Норми податкового кодексу мають передбачати наслідки недобросовісної поведінки платника податків. Ми пропонуємо, щоб відповідні наслідки могли застосовуватися тільки на підставі судового рішення і полягати у визнанні правочину платника податків недійсним (як такий, що суперечить інтересам держави і суспільства, чи визнання правочину удаваним або фіктивним). Виключно після набрання рішенням суду законної сили можуть застосовуватися відповідні податкові наслідки, що тягнутимуть за собою позбавлення платника податків податкових вигод, а також притягнення його до юридичної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Рішення ЄСПЛ у справі «Єрков проти України» від 07.07.2011 р., заява № 39766/05. URL: old.minjust.gov.ua/file/25055.docx.
2. Рішення ЄСПЛ у справі «Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium» від 20.11.1995 р., заява № 17849/91. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58056>.
3. Рішення ЄСПЛ [ВП] у справі «Iatridis v. Greece» від 25.03.1999 р., заява № 31107/96. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58227>.
4. Греца Я.В. Зміст, правові засоби та межі податкового планування: зарубіжний досвід та українська практика: монографія. Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2020. 420 с.
5. Рогач О.Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження. Ужгород: Ліра, 2011. 368 с.
6. Сахно Д.С. Зловживання правом у податкових відносинах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2019. 233 с.

УДК 343 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.30>

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА ІЗ ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Жогло О.В.,

аспірант Науково-дослідного інституту публічного права

Жогло О.В. Система адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів малого підприємництва із Державною податковою службою України в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Репрезентоване дослідження присвячене актуальній проблематиці специфіки адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів малого підприємництва із Державною податковою службою України в умовах дії правового режиму воєнного стану. Наголошено, що стійка синергія між вказаними учасниками – важлива умова підтримки економічної стійкості держави на фоні складних викликів і загроз воєнного походження. Зауважено, що відповідна діяльність вимагає належного комплексного адміністративно-правового забезпечення. Підтверджено слушність точки зору про необхідність систематизації актів, що налічують відповідні норми адміністративного права.

З'ясовано сутність та проаналізовано категорію «адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів малого підприємництва із Державною податковою службою України». З'ясовано, саме за допомогою відповідних інструментів можливе здійснення процесів регламентації управлінського впливу на поведінку всіх учасників досліджуваних суспільних відносин юридично уможлививши та санкціонувавши спільні заходи. Наголошено на винятковій ролі у такій діяльності норм адміністративного права, що вирізняються унікальним діапазоном властивостей, адаптованих до висвітленого вектору. Підкреслено, їхня присутність є обов'язковою під час регулювання заходів взаємодії.

Визначено й проаналізовано норми адміністративного права ключових актів чинного законодавства у відповідній області предметного регулювання. Доведено, що вони мають вагомое значення та формують відповідні механізми безпосереднього впливу на регульовані відносини. Також зацентровано увагу на тому, що завдяки їм юридично можлива реалізація основних форм і методів спільної діяльності суб'єктів малого підприємництва із Державною податковою службою України.

Розроблено авторську класифікацію джерел забезпечення взаємодії вказаних суб'єктів. До її числа запропоновано включити наступні групи актів: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори; 3) закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти. На основі сформованих підсумків ініційовано власне бачення елементного складу адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів малого підприємництва із Державною податковою службою України в умовах дії правового режиму воєнного стану, а саме: 1) Верховна Рада України, КМУ та деякі інші центральні органи виконавчої влади як суб'єкти правотворчості й окремо Державна податкова служба України, що наділена повноваженнями видачі підзаконних нормативно-правових актів і реалізації правозастосовних заходів; 2) адміністративно-правові механізми, які передбачають існування упорядкованих легалізованих процедур разової чи постійної спільної діяльності; 3) супутні, у тому числі неправові механізми, що забезпечують повноцінну взаємодію за всіма необхідними позиціями.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, державне управління, законодавство України, заходи, норми адміністративного права, спільна діяльність.

Zhohlo O.V. The system of administrative and legal support for the interaction between small business entities and the State Tax Service of Ukraine under the legal regime of martial law.

The presented study is devoted to the current issues of the specifics of the administrative and legal support of the interaction of small business entities with the State Tax Service of Ukraine under the legal regime of martial law. It is emphasized that stable synergy between the specified participants is an important condition for supporting the economic stability of the state against the background of complex challenges and threats of military origin. It is noted that the corresponding activity requires proper comprehensive administrative and legal support. The correctness of the point of view on the need to systematize acts containing the relevant norms of administrative law is confirmed.

The essence of the category "administrative and legal support for the interaction of small business entities with the State Tax Service of Ukraine" was clarified and analyzed. It was found that it is with the help of appropriate tools that it is possible to implement the processes of regulating managerial influence on the behavior of all participants in the studied social relations, legally enabling and sanctioning joint measures. The exceptional role of administrative law norms in such activities, which are distinguished by a unique range of properties adapted to the highlighted vector, was emphasized. It was emphasized that their presence is mandatory when regulating interaction measures.

The administrative law norms of key acts of current legislation in the relevant area of subject regulation have been identified and analyzed. It has been proven that they have significant significance and form the corresponding mechanisms of direct influence on regulated relations. Attention is also focused on the fact that thanks to them, the implementation of the main forms and methods of joint activities of small business entities with the State Tax Service of Ukraine is legally possible.

The author's classification of sources of ensuring the interaction of the specified subjects has been developed. It is proposed to include the following groups of acts: 1) the Constitution of Ukraine; 2) international treaties; 3) laws; 4) subordinate regulatory legal acts. Based on the results formed, an own vision of the elemental composition of the administrative and legal support of the interaction of small business entities with the State Tax Service of Ukraine under the legal regime of martial law has been initiated, namely: 1) the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and some other central executive bodies as law-making entities and separately the State Tax Service of Ukraine, which is empowered to issue subordinate regulatory legal acts and implement law enforcement measures; 2) administrative and legal mechanisms that provide for the existence of orderly legalized procedures for one-time or permanent joint activities; 3) accompanying, including non-legal mechanisms, that ensure full interaction in all necessary positions.

Key words: administrative and legal regulation, administrative and legal mechanism, public administration, legislation of Ukraine, measures, norms of administrative law, joint activities.

Постановка проблеми. Діяльність суб'єктів малого підприємництва (далі – СМП) невідворотно передбачатиме необхідність взаємодії з державними установами. Залежно від функціональної специфіки слід зацентрувати увагу на різному переліку публічних інституцій. Оскільки, мова може йти про ліцензування, нагляду за дотримання спеціалізованих нормативів (санітарні норми, правила, гігієнічні нормативи, якості товарів, пожежної безпеки тощо), що спонукає до правовідносин із конкретними представниками. Всі ці форми спільної діяльності є необхідними й важливими як для держави, так і самих СМП. Адже за вказаних умов держава виконує ряд монопольних конституційних функцій, а інша група учасників провадить власну діяльність з неухильним дотриманням всіх об'єктивованих приписів. У такий спосіб аналізовані представники можуть розраховувати на гарантування умов для подальшої безперешкодної роботи, що вкрай важливо в період воєнного часу.

Серед числа інституцій, які взаємодіють із СМП вагоме місце та роль відведені Державній податковій службі України (далі – ДПСУ). Тип і перелік повноважень органу на фоні класичних управлінських догм щодо оподаткування невідворотно спонукають до перетину діяльностей. Навіть попри цифровізацію багатьох процесів питання спільних мір не знецінюється, а лише набуває нових проявів варіативності та трансформує поточну специфіку. При чому, знову ж таки, це має сенс і для самих СМП, адже добросовісні представники яких матимуть додаткову можливість належно провадити свою діяльність.

Однак, у період дії правового режиму воєнного стану мали місце стрімкі, часто непослідовні і економічно не виправдані підходи в рамках реалізації податкової політики [1], [2], [3]. Зокрема, виникали обґрунтовані питання щодо роботи податкових структур, а також рівня навантаження на СМП [1]. В рамках одного з соціальних опитувань 40 % респондентів зауважили, що нинішній режим перешкоджав розвитку бізнесу та залученню інвестицій [2]. Після чергового оновлення податкового законодавства у 2024 р. зустрічалися думки про різні адміністративні ускладнення, пов'язані з перебронюванням працівників, необґрунтованого блокування податкових накладних, неефективної комунікації між податковими та митними структурами, відсутність розширення програм кредитування підприємств та інших у тому числі податкових стимулів для бізнесу [3]. Більшість із цих дискусійних позицій лежать у площині взаємодії СМП з ДПСУ, адже на практиці чітко видно суть і причину проблеми. Разом із тим, лівова частка основних форм цієї діяльності є законодавчо врегульованими, що забезпечує їхню легалізацію. В світлі чого виникає об'єктивна потреба аналізу та систематизації відповідного адміністративно-правового забезпечення у період дії спеціального правового режиму.

Стан опрацювання проблематики. Тематика адміністративно-правового забезпечення взаємодії СМП із ДПСУ в умовах дії воєнного стану, попри власну гостроту, є недостатньо розробленою

у наукових джерелах. Загальні позиції адміністративно-правового упорядкування спільної діяльності податкових структур та суб'єктів підприємництва перебували у полі зору вітчизняних науковців саме на сучасному етапі. До прикладу, О. Носков розглянув питання державного регулювання підприємницької діяльності у період воєнного стану наголосивши, що однією з нагальних проблем є недосконалість деяких положень податкового законодавства [4]. Тематиці складнощів розвитку СМП присвячена спільна публікація Н. Михаліцької та М. Яцик [5], проте вона частково охоплює податкові аспекти. І. Сопроненков і С. Щуренко досліджують адміністративно-правовий механізм взаємодії бізнесу та держави у релевантний часовий проміжок [6]. Однак, дослідники не значну увагу приділили податковому вектору роботи у цій області. Н. Лаврик в одній із робіт акцентує погляд на специфіці адміністративно-правового механізму регулювання підприємницької діяльності [7]. Проте, знову ж таки, більшості типовим проявам податкових правовідносин авторкою не приділялася увага. Особливу увагу податковій компоненті присвятила А. Краковська, в тому числі визначивши одним із векторів підвищення ефективності однойменної установи поглиблення взаємодії з підприємництвом [8]. Разом із цим, саме правове забезпечення спільних мір залишилось поза дослідницьким інтересом науковиці.

Відсутність комплексних досліджень на фоні висвітленої значимості тематики вкотре доводить розробку останньої. Керуючись заключною частиною аргументування отримані результати будуть взяті за основу під час виявлення проблемних аспектів щодо взаємодії СМП з ДПСУ.

Мета статті: змістовний аналіз адміністративно-правового забезпечення взаємодії СМП із ДПСУ в умовах дії правового режиму воєнного стану. Наявна мета обумовила розробку наступного спектра завдань: 1) розкрити сутність категорії «адміністративно-правове забезпечення взаємодії СМП із ДПСУ»; 2) визначити й проаналізувати норми ключових нормативно-правових актів у відповідній сфері відносин; 3) розробити авторську класифікацію джерел забезпечення взаємодії СМП із ДПСУ в умовах дії поточного правового режиму та репрезентувати власне бачення системи досліджуваних засад.

Виклад основного матеріалу. Належне і послідовне вирішення всіх поставлених завдань, насамперед має на увазі розкриття суті наукової категорії «адміністративно-правове забезпечення взаємодії». Це сприятиме розумінню типових її особливостей формуючи бачення персоніфікованою інструментарію регулювання досліджуваної сфери відносин.

Загалом під адміністративно-правовим забезпеченням, на думку О. Гуміна і Є. Пряхіна слід розуміти упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток [9, с. 48]. Також дослідники наводять і вузьке бачення предметної наукової дефініції зауважуючи, що вихідне його розуміння релевантне першому підходу, однак обов'язково враховується коло суспільних відносин [9, с. 48]. Р. Ігонін стверджує, що мовиться про фактичну наявність адміністративно-правових норм і досягнутий реальний стан їх реалізації суб'єктами державно-владних повноважень [10, с. 42]. К. Степаненко, в аспекті такого забезпечення щодо прав і свобод громадян України за кордоном, зазначає, що йдеться про регламентовану нормами національного законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян України, які перетинають державний кордон або перебувають на території іноземної держави, за допомогою адміністративно-правових засобів [11, с. 14]. З приводу забезпечення Збройних Сил України В. Комзюк відзначає, що це сукупність адміністративно-правових засобів (норм адміністративного права, адміністративно-правових відносин, юридичних фактів, правових актів тощо), якими визначаються поняття, види, порядок проходження військової служби, права і обов'язки військовослужбовців, їх відповідальність, гарантії матеріального і фінансового забезпечення, правового і соціального захисту, а також діяльність суб'єктів публічної адміністрації по виконанню їх завдань, функцій і повноважень з використанням відповідних форм і методів діяльності у сфері військової служби з метою створення належних умов для ефективного функціонування військової служби у Збройних Силах України [12, с. 88]. Л. Чистоклетов і О. Хитра зазначають, що це адміністративно-правова основа впливу суб'єктів державно-владних повноважень на суспільні відносини у сфері публічного управління та їх діяльність, спрямована на формування, використання й удосконалення зазначеної основи з метою реалізації цілей адміністративного права [13, с. 178]. Репрезентовані бачення засвідчують активний інтерес до такої проблематики загалом не обмежуючись темпоральними проміжками, сферами регуляторного впливу та рештою факторів.

Із огляду на це, під адміністративно-правовим забезпеченням слід розуміти урегульований нормами адміністративного права спектр засобів, упорядковане застосування яких має санкціоновано впливати на поведінку учасників відносин. Іншими словами, процеси регламентації виконувани державою потребують законодавчого супроводження задля уникнення низки суспільних проблем.

Не залежно від типу засобу він має бути легалізований, тобто фактично визнаний соціумом. Такий підхід є єдиновірним, якщо вести мову про правову державу з відповідними управлінськими й організаційними проявами.

Вказане є релевантне і в контексті взаємодії СМП із ДПСУ як одного з численних векторів керованого впливу. Ключові форми спільної діяльності є обов'язково регульованими чиним законодавством, а конкретизовано нормами адміністративного права. Слушно переконливо стверджувати, що в цьому і проявляється сутність досліджуваного забезпечення, а саме – урегулювання форм та методів колективних заходів за участі аналізованого кола суб'єктів.

Очевидно, що відповідні норми містяться в актах законодавства різної юридичної сили. Зокрема, Конституцією України закріплені фундаментальні основи функціонування публічних інституцій, визначено коло гарантій СМП та загалом визначено вихідні моделі правопорядку в країні. Ст. 42 документа гарантовано релевантне право кожному громадянину за умови, що сам тип цієї діяльності визнаний державою і не посягає на суверенітет чи недоторканість. У цьому сенсі варто виділити і підпитання імовірної істотної загрози національній безпеці України від деяких форм та методів підприємництва. Також абз. 4 ст. 13 цього акту визначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Законом прямо визнано відповідне зобов'язання перед населенням, що надає мотивовані підстави розраховувати на відповідні форми підтримки. Реалізація вказаних заходів, із-поміж іншого, передбачає спільну діяльність тих чи інших учасників за для досягнення багатьох суспільно важливих цілей. Вказане чітко доводиться правозастосовними практиками та визнаними переконаннями значної кількості вітчизняних публічних діячів.

Ураховуючи підхід визнаний Розділом II Закону України «Про правотворчу діяльність», слід оглядово зупинитися на міжнародних договорах. В цілому необхідно відмітити, що вони не містять елементів прямих механізмів щодо такої діяльності. Разом із тим, їхні приписи мають значення для національної правової політики, що може відобразитися на вітчизняних заходах взаємодії. Тому слушно стверджувати про побічний стосунок і вагому роль у цілому для системи законодавства України.

Важливе значення у цих процесах відведено законам, котрі, як відомо, регулюють найважливіші суспільні відносини в державі. У частині різних форм спільної діяльності слід виділити такі акти як закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні». Стосовно першого документа, то ним регламентовано побічні організаційні аспекти спільної роботи. Проте, необхідно усвідомлювати, що він не поширює дію на питання податкового контролю (абз. 3-4 ст. 2). З приводу другого наведеного акту, то слушно вести мову деякі форми спільної діяльності (у тому числі не правові) в межах напрямів розвитку СМП (п.п. 1-2 ч. 1 ст. 4). Не виникає сумніву, що у рамках політики удосконалення та спрощення порядку ведення обліку в цілях оподаткування, а також запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності для суб'єктів малого підприємництва, що відповідають критеріям, встановленим у податковому законодавстві можливі спільні заходи. Тим паче, вказаний підхід позитивно відобразиться на поступальному розвитку СМП забезпечивши стійку синергію з певними компонентами державної податкової політики.

Слід також окремо зупинитися на питаннях ліцензування деяких видів господарської діяльності. Зокрема, відповідно до Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального» дозволи на ці види діяльності видаються саме органами ДПСУ. Тип цих повноважень передбачає наявність і контролюючих, наглядових й інших заходів здійснюваних цими установами відносно СМП. В усіх випадках мають місце спільні міри як на засадах рівності, так і шляхом впливу одного учасника на іншого.

Центральне значення на цьому рівні відведено нормам ПК України, що пояснюється сферою регламентації та переважанню імперативного методу. В ході аналізу кодифікованого акту було встановлено, що питання справляння податків і зборів, у тому числі адміністрування цих заходів, податкового контролю, наглядових мір, а також відповідальність за порушення податкового законодавства закріплено в такому документі. Безумовно, деякі з цих питань мають логічне продовження у ГК України, ГКУ України, ККУ України та КПК України, однак у цьому випадку йдеться вже не йдеться про компетенцію ДПСУ. Також під час дії правового режиму воєнного стану, починаючи з 2022 р. вносились ряд змін націлених на адаптацію податкових режимів (Закони України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування

податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану» та ін.). Проте, всі актуальні позиції закріплені саме в ПК України та є обов'язковими до виконання представниками СМП.

Норми адміністративного права щодо взаємодії містяться і підзаконних нормативно-правових актах, які спрямовані на виконання законів. Наприклад, згідно Постанови КМУ від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (із змінами та доповненнями) органом ліцензування щодо діяльності з виробництва пального визначено ДПСУ, оптової та роздрібною торгівлі паливом, зберігання пального – територіальні органи ДПСУ. Тобто, вони конкретизують законодавчі приписи й унормовують багато саме процедурних аспектів спільної діяльності аналізованих суб'єктів. Постановою КМУ від 18 березня 2022 р. № 314 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» унормовано ряд питань, що виникли за вказаних обставин. Зокрема, ідеться про діяльність у сфері виробництва і торгівлі спиртом етиловим, спиртовими дистиллятами, біоетанолом, алкогольними напоями, тютюновими виробами, рідинами, що використовуються в електронних сигаретах, паливом, зберігання пального, вирощування тютюну, ферментації тютюнової сировини, а саме потребу обов'язкової ліцензії, яка видається саме органами ДПСУ. Вочевидь, що такі міри будуть реалізовані саме в рамках взаємодії аналізованих суб'єктів.

У цьому сенсі мають значення не лише акти КМУ, а й документи інших представників органів виконавчої влади. До прикладу, наказом Міністерства фінансів України від 29 липня 2022 р. № 225 «Про затвердження Порядку підтвердження можливості чи неможливості виконання платником податків обов'язків, визначених у підпункті 69.1 пункту 69 підрозділу 10 розділу ХХ «Перехідні положення» Податкового кодексу України, та переліків документів на підтвердження» було уточнено специфіку здійснення окремих операцій СМП. Наказом ДПСУ від 4 вересня 2020 р. № 470 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку взаємодії між підрозділами органів Державної податкової служби України при організації, проведенні та реалізації матеріалів перевірок платників податків» розроблені однойменні рекомендації відносно певного вектору спільної діяльності.

Таким чином, норми адміністративного права, що лежать в основі адміністративно-правове забезпечення взаємодії ДПСУ й СМП містяться і у цій групі документів. При чому вони мають вагомe значення та формують відповідні механізми безпосереднього впливу на регульовані відносини.

Розглянуті акти дають мотивовані підстави стверджувати, що ці акти слушно систематизувати відповідно до реалій сьогодення. Вказане, своєю чергою, позначиться на упорядкуванні і самого адміністративно-правового забезпечення взаємодії аналізованих установ. До того ж, це сприятиме цілісній, комплексній і послідовній розбудові такого вектору державної політики в умовах воєнного часу.

Керуючись визначеними орієнтирами слід сформувати наступну мережу актуальних джерел: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори; 3) закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти. Сукупно вони формують відповідні механізми стійкої й різновекторної взаємодії СМП із ДПСУ.

У свою чергу, такі норми власне і формують адміністративно-правове забезпечення основних форм взаємодії досліджуваних суб'єктів. Будучи наділені винятковими значимим властивостями саме завдяки їм приводяться в дію механізми упорядкування відповідного діапазону відносин. Їхня присутність є обов'язковою для реального досягнення керівних цілей.

Тому будь-яка варіація елементного складу і характеру зв'язків системи адміністративно-правового забезпечення взаємодії СМП із ДПСУ базуватиметься на цих нормах. Іншими словами, при будь-якій кількості й типах адміністративно-правових засобів незмінним залишатиметься юридична основа, що вкрай важливо для розуміння природи регулювання.

В літературі існує численна кількість підходів щодо бачення системи відповідних засад. Проте, переважно йдеться про узагальнені підходи, що не враховуватимуть специфіку досліджуваної області наукового інтересу. На сучасному етапі перспективною бачиться точка зору, що вказана система має формуватися з таких засобів: 1) Верховна Рада України, КМУ та деякі інші центральні органи виконавчої влади як суб'єкти правотворчості й окремо ДПСУ, що наділена повноваженнями видачі підзаконних нормативно-правових актів і реалізації правозастосовних заходів; 2) адміністративно-правові механізми, які передбачають існування упорядкованих легалізованих процедур разової чи постійної спільної діяльності; 3) супутні, у тому числі неправові механізми, що забезпечують повноцінну взаємодію за всіма необхідними позиціями. Як бачимо, все зводиться до вирішальної ролі норм адміністративного права. Адже, перераховані інституції формують, змінюють чи скасовують останніх, а ДПСУ додатково функціонує в рамках таких норм. І навіть супутні механізми, будучи розраховані на організаційне і матеріально-технічне доповнення пріоритетних засобів не можуть суперечити визнаному адміністративно-правовому порядку.

Висновки

1. Адміністративно-правовим забезпеченням взаємодії СМП із ДПСУ є урегульований нормами адміністративного права спектр засобів, упорядковане застосування яких має санкціоновано впливати на поведінку учасників відносин. Його сутність полягає в урегулюванні форм та методів колективних заходів за участі аналізованого кола суб'єктів. Оскільки, процеси регламентації виконувани державою потребують законодавчого супроводження задля уникнення низки суспільних проблем. Не залежно від типу засобу він має бути легалізований, тобто фактично визнаний соціумом. Такий підхід є єдиновірним, якщо вести мову про правову державу з відповідними управлінськими й організаційними проявами не залежно від типу правового режиму в країні.

2. Досліджуване забезпечення юридично існує за рахунок об'єктивізації норм адміністративного права в актах різної юридичної сили. Вони мають вагоме значення та формують відповідні механізми безпосереднього впливу на регульовані відносини. Завдяки їм юридично можлива реалізація основних форм і методів спільної діяльності СМП із ДПСУ. До числа ключових нормативно-правових актів, що містять аналізовані норми слід віднести такі: 1) Конституція України; 2) закони України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, рідин, що використовуються в електронних сигаретах, та пального», а також ПК України; 3) вузькоспеціалізовані підзаконні нормативно-правові акти КМУ, Міністерства фінансів України, ДПСУ та деяких інших центральних органів виконавчої влади.

3. На сучасному етапі державотворення джерела забезпечення взаємодії СМП із ДПСУ в умовах дії правового режиму воєнного стану слушно диференціювати у такій послідовності: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори; 3) закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти. Сукупно вони формують відповідні механізми стійкої й різновекторної взаємодії СМП із ДПСУ. Свою чергою, системи досліджуваних засад мотивовано і виправдано представити у такому складі: 1) Верховна Рада України, КМУ та деякі інші центральні органи виконавчої влади як суб'єкти правотворчості й окремо ДПСУ, що наділена повноваженнями видачі підзаконних нормативно-правових актів і реалізації правозастосовних заходів; 2) адміністративно-правові механізми, які передбачають існування упорядкованих легалізованих процедур разової чи постійної спільної діяльності; 3) супутні, у тому числі неправові механізми, що забезпечують повноцінну взаємодію за всіма необхідними позиціями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Длігач А. Як почуваються малий і середній бізнеси під час війни. Результати дослідження. *Веб-портал: ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА*. 2023. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/09/6/703949>.
2. Ільченко Л. Бізнес в Україні опитали про податкове законодавство: 8% оцінили позитивно. *Веб-портал: ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА*. 2023. URL: <https://epravda.com.ua/news/2023/12/15/707750>.
3. Кисляк Р. Без людей, грошей та світла: як виживає малий та середній бізнес в Україні. *Веб-портал: РБК-УКРАЇНА*. 2024. URL: <https://www.rbc.ua/rus/news/lyudey-groshey-ta-svitla-k-vizhivae-maliy-1733769973.html>.
4. Носков О. Державне регулювання розвитку малого та середнього бізнесу в Україні в умовах пандемії та воєнного стану. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 7. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-7-02-12>.
5. Михаліцька Н., Яцик М. Розвиток малого підприємництва в Україні у період воєнного стану: інструменти фінансової та кадрової безпеки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 45–54. URL: <https://doi.org/10.32782/2311-844X/2023-2-6>.
6. Сопроненков І., Щуренко С. Управлінський механізм забезпечення взаємодії держави та бізнесу в умовах невизначеності. *Публічне урядування*. 2024. № 2 (39). С. 64–77. URL: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2024-2\(39\)-8](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2024-2(39)-8).
7. Лаврик Н. Адміністративно-правовий механізм регулювання підприємницькою діяльністю. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Юридичні науки*. 2024. № 3 (71). С. 70–73. URL: <https://doi.org/10.32689/2522-4603.2024.3.11>.
8. Краковська А. Правове регулювання діяльності органів податкового контролю в сучасних умовах. *Академічні візії*. 2025. № 40. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1714>.

9. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
10. Ігонін Р. Проблема доктринального визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2 (40). С. 37–43.
11. Степаненко К. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ (Дніпро). 2009. 19 с.
12. Комзюк В. Адміністративно-правове забезпечення військової служби у Збройних силах України. *Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави*: зб. матер. II-ї всеукр. наук.-практ. інт.-конф. Черкаси. 2019. С. 87–96.
13. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 7. № 3. С. 173–180.

УДК 342.9:351.753

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.31>

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕКЛАРУВАННЯ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ І БОЄПРИПАСІВ ДО НЕЇ

Захарченко А.М.,

доктор юридичних наук, професор
завідувач науково-дослідної лабораторії
публічної безпеки громад факультету №2
Донецький державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6359-2475

Мердова О.М.,

кандидат юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративно-правових
дисциплін факультету №2
Донецький державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-0769-2364

Захарченко А.М., Мердова О.М. Правові аспекти декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї.

Стаття присвячена дослідженню правових аспектів запровадженого в Україні в умовах воєнного стану механізму декларування цивільними особами знайденої або отриманої вогнепальної зброї та боєприпасів. Автори наголошують на гостроті проблеми зростання незаконного обігу зброї, що посилилася під час повномасштабної агресії РФ. Зазначається, що, попри позитивну оцінку процедури поліцейськими та її практичну ефективність, чинна правова регламентація містить низку змістовних недоліків.

Метою дослідження є обґрунтування пропозицій щодо удосконалення законодавства у цій сфері. Проаналізовано положення Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» та відповідного наказу МВС. Виявлено проблемні аспекти, серед яких: нечіткість порядку передачі зброї до поліції (зокрема, щодо «будь-якого зручного способу» та часових рамок); відсутність законодавчо визначених критеріїв до декларантів, які встановлені підзаконним актом і різняться з іншими нормами; відсутність обов'язкової вимоги щодо проходження навчання з безпечного поводження зі зброєю; та брак чіткого порядку поліцейського контролю за дотриманням правового режиму задекларованої зброї. Ці недоліки знижують дієвість механізму та можуть стримувати добровільне декларування.

Для вдосконалення правової регламентації пропонується: змінити порядок передачі знайденої зброї поліції, передбачивши її передачу за місцезнаходженням; закріпити вимоги до декларантів на законодавчому рівні; розширити перелік підстав для відмови у декларуванні; запровадити виплату винагороди особам, чії заяви відхилені, або тим, хто своєчасно здає зброю після завершення воєнного стану; законодавчо закріпити обов'язок навчання безпечному поводженню зі зброєю для декларантів; та затвердити порядок поліцейського контролю за задекларованою зброєю.

Враховання викладених пропозицій сприятиме підвищенню суспільного ефекту від декларування зброї, ефективнішій протидії її незаконному обігу та стане основою для подальшого системного регулювання обігу вогнепальної зброї в Україні.

Ключові слова: вогнепальна зброя; боєприпаси; декларування зброї; воєнний стан; незаконний обіг зброї; Національна поліція України; правова регламентація; адміністративні правопорушення; контроль за обігом зброї.

Zakharchenko A.M., Merdova O.M. Legal aspects of declaring firearms and ammunition.

The article is dedicated to the study of the legal aspects of the mechanism for declaring found or acquired firearms and ammunition by civilians, introduced in Ukraine under martial law. The authors emphasize the acute problem of the growing illegal circulation of weapons, which has intensified during Russia's full-scale aggression. It is noted that, despite the positive evaluation of the procedure by police officers and its practical effectiveness, the current legal regulation contains a number of significant shortcomings.

The purpose of the study is to substantiate proposals for improving legislation in this area. The provisions of the Law of Ukraine «On Ensuring the Participation of Civilians in the Defense of Ukraine»

and the relevant order of the Ministry of Internal Affairs are analyzed. Problematic aspects have been identified, including: the vagueness of the procedure for transferring weapons to the police (in particular, regarding «any convenient way» and timeframes); the absence of legally defined criteria for declarants, which are established by a subordinate act and differ from other norms; the absence of a mandatory requirement for training in safe handling of weapons; and the lack of a clear procedure for police control over compliance with the legal regime of declared weapons. These shortcomings reduce the effectiveness of the mechanism and may deter voluntary declaration.

To improve legal regulation, it is proposed to: change the procedure for transferring found weapons to the police, providing for their transfer at the location; enshrine requirements for declarants at the legislative level; expand the list of grounds for refusal to declare; introduce a reward for persons whose applications are rejected, or for those who timely surrender weapons after the end of martial law; legally enshrine the obligation to undergo training in safe handling of weapons for declarants; and approve a procedure for police control over declared weapons.

Taking into account the presented proposals will contribute to increasing the social effect of weapon declaration, more effective counteraction to their illegal circulation, and will form the basis for further systematic regulation of firearm circulation in Ukraine.

Key words: firearms; ammunition; weapon declaration; martial law; illegal arms trafficking; National Police of Ukraine; legal regulation; administrative offenses; arms control.

Постановка проблеми. Серед різних факторів, що впливають на стан громадської безпеки і правопорядку в Україні, значну небезпеку становить зростання незаконного обігу вогнепальної зброї і боєприпасів. В умовах тривалої військової агресії російської федерації проти України зазначена проблема набула особливої гостроти.

Одним із заходів державного реагування на цю проблему стало запровадження декларування вогнепальної зброї і боєприпасів, отриманих чи знайдених цивільними особами у період дії воєнного стану. За відсутністю аналогічного зарубіжного досвіду такий механізм в Україні введено вперше.

Правову основу декларування вогнепальної зброї становлять положення Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» (далі – Закон № 2114-IX) [1] та наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18.11.2024 № 768 «Про затвердження Порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї» [2]. Проте ці нормативно-правові акти не позбавлені окремих змістовних недоліків, що певною мірою знижує дієвість зазначеного засобу протидії незаконному обігу зброї й боєприпасів.

Стан опрацювання проблематики. Різні питання правового режиму вогнепальної зброї (боєприпасів до неї) та протидії їх незаконному обігу є предметом досліджень багатьох представників юридичної науки. Зокрема, в дисертаційній роботі Т.А. Шумейко представлено авторське бачення адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні [3]. В роботах О.В. Джафарової запропоновано напрями запобігання незаконному обігу вогнепальної зброї в умовах повномасштабної агресії рф проти України [4]. І.С. Дрок акцентувала увагу на питаннях забезпечення діяльності Національної поліції України щодо протидії вищевказаному суспільно небезпечному явищу [5]. У дисертації О.Г. Баштової досліджено адміністративно-правові засади здійснення органами Національної поліції України контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї [6]. На початку 2025 року колективом науковців Дніпровського державного університету внутрішніх справ представлено наукове дослідження, в якому, зокрема, наведено деякі пропозиції і зауваження щодо положень законодавства в частині регламентації декларування вогнепальної зброї і боєприпасів [7, с. 22–24]. Однак, оскільки декларування вогнепальної зброї і боєприпасів запроваджено в Україні порівняно нещодавно, низка правових аспектів такого декларування поки що не одержала достатньої наукової розробки.

Зазначене вище свідчить про актуальність теми цієї статті.

Метою цієї статті є обґрунтування пропозицій щодо удосконалення правової регламентації декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правове закріплення основних положень стосовно декларування вогнепальної зброї і боєприпасів відбулося з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» щодо вдосконалення порядку отримання, декларування та поводження з вогнепальною зброєю», що введений в дію 25 листопада 2024 р. [8]. Зокрема, цими змінами встановлено обов'язок цивільних осіб щодо декларування знайденої чи раніше отриманої відповідно до Закону № 2114-IX вогнепальної зброї і боєприпасів до неї; визначено підстави, за яких вогнепальна зброя і боєприпаси не підлягають декларуванню; передбачено можливість застосування задекларованої зброї

і боєприпасів для відсічі та стримування збройної агресії російської федерації або інших держав; закріплено обов'язок цивільних осіб щодо здачі органам Національної поліції задекларованої вогнепальної зброї і невикористаних боєприпасів до неї не пізніше 90 днів після припинення або скасування воєнного стану в Україні; передбачено можливість та умови набуття цивільними особами права власності на задекларовану вогнепальну зброю після припинення або скасування воєнного стану.

Аналізуючи положення вищезазваного Закону, деякі науковці зауважують, що Закон не містить визначення поняття «декларування»: які дії входять в нього, яка дія чи заходи встановлюють факт декларування тощо [7, с. 22]. У зв'язку із зазначеним вбачається, що попри відсутність законодавчого визначення цього поняття зміст Закону дає достатнє уявлення про сутність декларування. Так, спираючись на положення законодавства, поняття «декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї» можна узагальнено визначити як юридичну процедуру, що передбачає подання цивільною особою уповноваженому органу Національної поліції відомостей про знайдену або отриману у період дії воєнного стану вогнепальну зброю (боєприпаси до неї) та реєстрацію таких відомостей органом Національної поліції, що за визначених законодавством умов має наслідком набуття цивільною особою права володіння та користування цією зброєю (боєприпасами до неї) у встановленому порядку на період дії воєнного стану.

Основна ідея, закладена у норми законодавства про декларування вогнепальної зброї (боєприпасів), загалом заслуговує підтримки, про що вказує і проведене нами у 2024 році в межах проєкту «Підтримка України у протидії ризикам розповсюдження стрілецької зброї та легкого озброєння внаслідок агресивної війни Росії», що спільно впроваджується Центром безпекових досліджень «СЕНСС» і Small Arms Survey за фінансування Міністерства закордонних справ Німеччини, опитування працівників Національної поліції України (далі – аналітичне дослідження), яке відбувалося в період, коли проєкт вищезазначеного Закону перебував на розгляді у Верховній Раді України. Так, 12785 респондентів, що складає 78,8% від опитаних працівників поліції, позитивно оцінили запровадження процедури декларування зброї [9, с. 25].

Проведення декларування стало додатковим засобом зменшення «тіньового» обігу вогнепальної зброї та запобігання правопорушенням, що вчиняються з її використанням. Так, за повідомленням МВС України станом на 07.04.2025 із початку процесу декларування зброї до Національної поліції звернулося 5728 осіб, у яких задекларовано понад 6,2 тисячі одиниць вогнепальної зброї та майже 2,2 мільйона боєприпасів до неї [10].

Разом з тим аналіз наявного стану правової регламентації декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї вказує на низку проблемних (дискусійних) аспектів, що потребують додаткового опрацювання.

Зокрема, це стосується правила, встановленого статтею 1-1 Закону № 2114-IX, згідно з яким цивільна особа, яка знайшла вогнепальну зброю, її основні частини або боєприпаси до неї, зобов'язана негайно повідомити Національну поліцію України про такий факт за телефонним номером екстреної служби 102 або єдиним телефонним номером 112 та впродовж 24 годин передати їх до органів Національної поліції України в будь-який зручний спосіб для подальшої здачі чи декларування або вказати на їх місцезнаходження для подальшого вилучення.

В контексті наведених положень, насамперед, викликає застереження зазначення на те, що передача зброї (боєприпасів) органам Національної поліції може відбуватися «в будь-який зручний спосіб». Буквальне тлумачення цих положень дає підстави припускати, що особа, яка знайшла зброю (боєприпаси), має на власний розсуд обрати будь-який спосіб їх передачі органам Національної поліції, в тому числі може здійснити таку передачу через інших осіб. Однак таке припущення спростовується іншими положеннями законодавства, що фактично передбачають лише один спосіб передачі зброї (боєприпасів). А саме, із змісту пунктів 3-5 Порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї (далі – Порядок) випливає, що така передача має відбуватися у приміщенні органу (підрозділу) поліції за місцем задекларованого / зареєстрованого місця проживання (перебування) особи під час особистого подання цивільною особою заяви про декларування. При цьому передача цивільною особою знайденої вогнепальної зброї (боєприпасів до неї) іншим особам, крім передачі органам Національної поліції України, заборонена ст. 2 Закону № 2114-IX.

Із змісту вищезазваних нормативно-правових актів та роз'яснень до них [11] також слідує, що цивільна особа, яка виявила бажання задекларувати вогнепальну зброю (боєприпаси), має особисто доставити (привезти) їх до органу (підрозділу) поліції за місцем задекларованого / зареєстрованого місця проживання (перебування). Вогнепальна зброя в незарядженому стані і боєприпаси до неї мають перевозитися для здачі або декларування приховано від інших осіб (п. 2 Порядку). Альтернативою особистій передачі зброї (боєприпасів) є вказання на їх місцезнаходження для по-

дальшого вилучення (ст. 1-1 Закону). При цьому в останньому випадку можливості декларування вилученої зброї Законом не передбачено.

Можна припустити, що встановлення саме таких правил обумовлено презумпцією того, що особа, яка виявила намір задекларувати вогнепальну зброю та залишити її на період дії воєнного стану з метою застосування для відсічі збройної агресії, має необхідні знання і навички безпечного поводження зі зброєю, здатна за потреби розрядити зброю, забезпечити її схоронність та безпечно переміщення. Однак, така презумпція не є достовірним фактом, і не виключає можливих ризиків, пов'язаних із переміщенням цивільною особою знайденої зброї і боєприпасів.

Крім того, в ході проведеного нами аналітичного дослідження певні проблемні (дискусійні) аспекти правової регламентації декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї були зазначені і працівниками Національної поліції України, а саме:

– визначений строк в 24 години деякі респонденти вважали надто коротким («Під час військового стану 24 години – це дуже короткий термін»; «Потрібно врахувати місце, обставини і час знахідки. Не кожен громадянин зможе протягом 24 годин повідомити про це правоохоронні органи»; «Якщо відключення світла, люди в селі чи в лісі, не встигнуть повідомити за 24 години», «Протягом 24 годин не завжди буде можливо повідомити, якщо це окупована територія до прикладу», «Збільшити час на повідомлення до 3-х діб, особливо стосується зони бойових дій» тощо), тоді як інші навпаки наголошували на негайності такого повідомлення («Негайно, а не впродовж 24 годин. Знайшов, дзвони на 102»; «24 години – це забагато для того, щоб повідомити», «Невідкладно повідомити про знаходження незаконної зброї», «24 години необхідно замінити на негайно або в найкоротший термін, оскільки не можливо буде точно встановити час, з якого починати відраховувати 24 години» тощо);

– відсутність у низці випадків реальної можливості виконання зазначених у диспозиції статті дій, особливо у зонах найбільш наближених до бойових дій («Визначити спосіб більш конкретним формулюванням», «Необхідно уточнення, яким саме способом повідомити до поліції, прописати пункт уникнення від кримінальної відповідальності, і прописати, що буде у разі не повідомлення за 24 години до НПУ»; «Вважаю за необхідне доповнити норму «У разі неможливості з поважних причин...»; «Не в кожній особі є можливість зателефонувати на 102 і не в кожного є телефон» тощо);

– обмеженість кола суб'єктів, яким знайдену зброю можна передати («Додати не тільки поліцейського, а наприклад, представника ДСНС») [9, с. 25-26].

З урахуванням зазначеного вище, більш прийнятним варіантом врегулювання таких відносин може стати встановлення дещо іншого правила, яке передбачатиме передачу цивільною особою знайденої зброї (боєприпасів) працівникам поліції за місцезнаходженням такої зброї (боєприпасів) з можливістю подальшого подання заяви про декларування зброї протягом визначеного законодавством терміну.

Продовжуючи аналіз, слід відзначити, що закріплюючи право цивільних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства) щодо декларування вогнепальної зброї і боєприпасів, Закон № 2114-IX не встановлює певних вимог (критеріїв), яким має відповідати цивільна особа для реалізації цього права. Натомість такі критерії опосередковано встановлено вищеназваним Порядком, розробленим на виконання цього Закону. Зокрема, обумовлено, що у разі звернення із заявою цивільної особи, яка не досягла 21 річного віку, вогнепальна зброя і боєприпаси в цієї особи вилучаються, крім осіб, які є на день звернення військовослужбовцями або працюють (проходять службу) у складі сил безпеки та сил оборони (п. 9 Порядку). Водночас передбачено, що орган (підрозділ) поліції перевіряє цивільну особу за інформаційними ресурсами системи «ІПНП» з метою встановлення наявності/відсутності обставин, що перешкоджають декларуванню вогнепальної зброї і боєприпасів, зокрема даних про:

1) систематичне (два рази чи більше) порушення цивільною особою громадського (публічного) порядку (притягнення два рази чи більше протягом року до адміністративної відповідальності за статтею 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП));

2) систематичне (два рази чи більше) порушення цивільною особою вимог Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622, щодо зберігання, перевезення, використання раніше придбаної зброї, пристроїв (притягнення два рази чи більше протягом року до адміністративної відповідальності за статтями 174, 190, 191, 193, 194, 195 КУпАП);

3) учинення цивільною особою домашнього насильства (притягнення протягом року до адміністративної відповідальності за статтею 173-2 КУпАП), винесення термінового заборонного припису

стосовно кривдника або отримання інформації про видачу судом обмежувального припису кривднику;

4) повідомлення цивільній особі про підозру в учиненні кримінальних правопорушень, передбачених розділами I-IV, VI (лише щодо тих, які належать до особливо тяжких злочинів), IX, XII, XV, XVIII-XX Особливої частини Кримінального кодексу України, або інформації про складення щодо цивільної особи повідомлення про підозру в учиненні цих злочинів, що не вручене через невстановлення її місцезнаходження;

5) інформацію про розшук цивільної особи в базі даних «Розшук» системи «ІПНП» проводиться негайно після прийняття заяви від цієї особи (п. 7 Порядку).

У разі виявлення однієї із зазначених вище обставин декларування вогнепальної зброї і боєприпасів не проводиться, а вогнепальна зброя і боєприпаси вилучаються органом (підрозділом) поліції у визначеному законодавством порядку (п. 8 Порядку).

В контексті наведених положень спадає на думку, що встановлення вищезгаданих вікових обмежень та інших вимог до цивільних осіб, яким надається право на декларування вогнепальної зброї (боєприпасів), за своєю сутністю не є регламентацією процедурного питання, і виходить за межі підзаконного правового регулювання. Зазначене питання фактично стосується встановлення прав і обов'язків певних осіб, а відтак – мало б регулюватися на рівні закону.

Слід також зауважити, що формулювання підпункту 5 пункту 7 Порядку («інформацію про розшук цивільної особи в базі даних «Розшук» системи «ІПНП» проводиться негайно після прийняття заяви від цієї особи») є редакційно некоректним. Водночас привертає увагу певна відмінність у підходах до визначення переліку обставин, які унеможливають володіння зброєю, що закріплені в пункті 7 Порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї та в пункті 5 Порядку видачі вогнепальної зброї і боєприпасів до неї цивільним особам, які беруть участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав, затвердженому наказом МВС України від 07.03.2022 р. № 175 [12]. Зокрема, на відміну від першого другий із зазначених нормативно-правових актів додатково передбачає такі обставини для відмови у видачі зброї, як: встановлення факту недеєздатності особи або обмеження її дієздатності рішенням суду; притягнення особи протягом року до адміністративної відповідальності за частинами другою, третьою статті 130 КУпАП (керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції); притягнення протягом року до адміністративної відповідальності два чи більше разів за статтею 44 КУпАП (незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах); наявність в особи судимості за тяжкий злочин, особливо тяжкий злочин, яка не погашена або не знята в установленому порядку.

Наявність таких розбіжностей є нелогічною, оскільки і декларування, і видача вогнепальної зброї та боєприпасів згідно з цими нормативно-правовими актами мають наслідком набуття цивільними особами прав володіння й користування зброєю та пов'язані з однаковими потенційними ризиками. Зважаючи на це, доцільно розширити перелік обставин, що унеможливають декларування вогнепальної зброї і боєприпасів, врахувавши обставини, зазначені вище.

У розвиток наведеної тези слід відзначити, що окрім вікових обмежень та виявлення фактів вчинення цивільною особою правопорушень певних видів, законодавством передбачено й низку інших підстав для відмови в декларуванні вогнепальної зброї і боєприпасів. Зокрема, обумовлено, що вогнепальна зброя, яка надана цивільною особою для декларування, підлягає перевірці за інформаційними ресурсами системи «ІПНП» щодо її перебування в розшуку як викраденої, утраченої або зареєстрованої. За наявності в системі «ІПНП» відомостей про втрату, викрадення або реєстрацію вогнепальної зброї за іншим власником, або відомостей про те, що передана зброя є засобом або знаряддям учиненого кримінального правопорушення її декларування не проводиться, а вогнепальна зброя і боєприпаси вилучаються органами (підрозділами) поліції. Також не підлягає декларуванню та вилучається органами (підрозділами) поліції в установленому порядку нарізна вогнепальна зброя калібру від 12,7 мм та більше і боєприпаси до неї; гладкоствольна вогнепальна зброя калібру більше 23 мм і боєприпаси до неї; кулемети, гранатомети, міномети, вогнемети, переносні зенітно-ракетні комплекси, ствольні артилерійські системи і боєприпаси до них та інша зброя і боєприпаси, що не можуть перебувати у власності цивільних осіб; вогнепальна зброя із видаленим чи незаконно зміненим маркуванням; вогнепальна зброя і боєприпаси до неї, закріплені за військовослужбовцями Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, особами

начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, особами рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, Державного бюро розслідувань, поліцейськими, співробітниками Служби судової охорони, працівниками інших правоохоронних органів та відомчої воєнізованої охорони; боєприпаси окремо від вогнепальної зброї (ст. 1-2 Закону № 2114-IX; пункти 10-11 Порядку).

Таким чином, цивільна особа, яка подає заяву про декларування вогнепальної зброї і боєприпасів, у багатьох випадках не може бути заздалегідь впевненою у задоволенні цієї заяви та відсутності підстав для відмови у декларуванні. Вбачається, що для деяких осіб це може стати стримуючим чинником у реалізації їх наміру щодо повідомлення органам Національної поліції про знайдену зброю (боєприпаси) з подальшим їх декларуванням.

У зв'язку із зазначеним викликає інтерес одна із ідей, відображених у проекті Закону України «Про право на цивільну вогнепальну зброю» (реєстр. № 5708 від 25.06.2021). Так, у редакції цього законопроекту, підготовленої до другого читання, передбачено закріплення правила, згідно з яким особі, яка знайшла вогнепальну зброю, її основні частини та/або бойові припаси до неї, своєчасно повідомила про знахідку, не вчиняла спроби її приховати та передала до органу (підрозділу) Національної поліції України, але не реалізувала своє право на набуття знайденої вогнепальної зброї у власність, виплачується винагорода. Винагорода виплачується після реалізації знайденої вогнепальної зброї, її основних частин у порядку та розмірі, визначеному Кабінетом Міністрів України [13].

Аналогічне правило доцільно запровадити і в межах правової регламентації відносин, що виникають у зв'язку з декларуванням вогнепальної зброї та боєприпасів. А саме, пропонується визначити, що у разі, якщо за результатами розгляду заяви цивільної особи виявлено підстави для відмови в декларуванні вогнепальної зброї і боєприпасів, ця зброя і боєприпаси вважаються такими, що добровільно здані органам влади. При цьому цивільній особі-заявнику виплачується винагорода в порядку і розмірі, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Встановлення пропонованого правила стане додатковим стимулом, що спонукатиме цивільних осіб до передачі органам Національної поліції знайденої вогнепальної зброї та боєприпасів. З тих же підстав доцільно передбачити й виплату відповідної винагороди цивільним особам, які своєчасно виконують свій обов'язок щодо здачі до органів Національної поліції України знайденої та задекларованої вогнепальної зброї і невикористаних боєприпасів до неї після припинення або скасування воєнного стану в Україні (без подальшого набуття права власності на цю зброю).

Зазначимо, що досвід зарубіжних країн свідчить про успішність запровадження програм викупу у населення зброї та боєприпасів, а проведене нами аналітичне дослідження засвідчило про підтримку запозичення такої практики з боку працівників поліції. Так, 12466 респондентів, що складає 76,9 % опитаних поліцейських, висловилися про те, що запровадження програм викупу у населення зброї та боєприпасів стане новим інструментом вилучення зазначених предметів з незаконного обігу [9, с. 32].

У ракурсі досліджуваних питань також слід звернути увагу, що чинний Порядок декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї не передбачає необхідності підтвердження наявності у особи, яка має намір задекларувати зброю, навичок безпечного поводження зі зброєю (на відміну від вищезгаданої Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 21.08.1998 № 622, згідно з якою рішення про надання фізичним особам дозволу на придбання, зберігання та носіння мисливської вогнепальної зброї приймається за наявності довідки про вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування) [14]. Натомість вищеназаним Порядком визначено, що цивільній особі, яка задекларувала вогнепальну зброю і боєприпаси, під підпис роз'яснюються вимоги, встановлені Правилами носіння, зберігання та перевезення вогнепальної зброї і боєприпасів до неї цивільними особами, які беруть участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації або інших держав, затвердженими наказом МВС України від 18.11.2024 № 770 [15]. Зі свого боку, ці Правила містять відсильну норму, згідно з якою удосконалення навичок (навчання) користування із зброєю цивільними особами здійснюється відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» [16]. Водночас аналіз зазначеного Закону дає підстави констатувати, що він не містить спеціальних норм щодо навчання (удосконалення навичок) користування зброєю цивільними особами, які задекларували зброю.

Недостатня визначеність щодо вищевказаного аспекту збільшує ризики неналежного поводження із задекларованою зброєю, що становить підвищену небезпеку для оточуючих. Зважаючи на це, доцільно законодавчо закріпити обов'язок цивільних осіб, які задекларували вогнепальну зброю, щодо проходження навчання (удосконалення навичок) користування зброєю, а також конкретизувати порядок реалізації цього обов'язку.

Додаткового опрацювання потребує й питання щодо здійснення органами Національної поліції контролю за додержанням правового режиму задекларованої зброї. Так, пунктом 16 Порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї визначено, що Національна поліція України в межах повноважень, визначених пунктом 21 частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію», перевіряє дотримання цивільною особою вимог цього Порядку, а також спеціальних правил та порядку зберігання і використання вогнепальної зброї і боєприпасів. Проте, нормативно-правового акту, який би конкретизував порядок проведення таких перевірок Національною поліцією, нині немає. До цих відносин не можуть застосовуватися й положення Інструкції, затвердженої наказом МВС України від 21.08.1998 № 622, адже дія цієї Інструкції не поширюється на вогнепальну зброю і боєприпаси, задекларовані під час воєнного стану. За таких обставин вирішення питання щодо призначення, проведення та оформлення результатів перевірок дотримання вищевказаних вимог фактично віднесено на розсуд посадових осіб органів Національної поліції, що не відповідає принципу правової визначеності.

З урахуванням цього, на законодавчому рівні варто передбачити необхідність розробки та затвердження Міністерством внутрішніх справ України нормативно-правового акту, який визначитиме порядок здійснення Національною поліцією України контролю за дотриманням цивільними особами вимог Порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів, а також спеціальних правил та порядку зберігання і використання задекларованої вогнепальної зброї і боєприпасів.

Підсумовуючи проведене дослідження, слід акцентувати увагу на тому, що запроваджений механізм декларування вогнепальної зброї та боєприпасів є тимчасовим, адже відповідні правила встановлено на період дії воєнного стану. Разом з тим врахування досвіду реалізації таких правил може стати корисним при визначенні подальших напрямів правового регулювання обігу вогнепальної зброї в Україні, в тому числі при доопрацюванні положень вищезгаданого законопроекту «Про право на цивільну вогнепальну зброю», в яких йдеться про правовий режим знайденої вогнепальної зброї, її основних частин та бойових припасів до неї.

Висновки. На основі проведеного дослідження для удосконалення правової регламентації декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї пропонується:

1) змінити законодавчі положення щодо порядку передачі органам (підрозділам) Національної поліції знайденої вогнепальної зброї (боєприпасів), визначивши, що цивільна особа має передати знайдену зброю (боєприпаси) працівникам поліції безпосередньо за місцезнаходженням такої зброї (боєприпасів), що не виключає можливості подальшого подання заяви про декларування зброї протягом визначеного законодавством терміну;

2) визначити у Законі України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» вимоги (критерії), яким має відповідати цивільна особа для реалізації права на декларування вогнепальної зброї (боєприпасів);

3) доповнити перелік підстав для відмови у декларуванні вогнепальної зброї (боєприпасів) такими підставами, як: встановлення факту недієздатності особи або обмеження її дієздатності рішенням суду; притягнення особи протягом року до адміністративної відповідальності за частинами другою, третьою статті 130 КУпАП або за статтею 44 КУпАП; наявність в особи судимості за тяжкий злочин, особливо тяжкий злочин, яка не погашена або не знята в установленому порядку;

4) передбачити виплату винагороди цивільним особам, які: а) в установленому порядку подали заяву про декларування знайденої вогнепальної зброї (боєприпасів), але не набули право володіння і користування цією зброєю (боєприпасами) внаслідок виявлення підстав для відмови у декларуванні; б) своєчасно виконали свій обов'язок щодо здачі до органів Національної поліції України знайденої та задекларованої вогнепальної зброї і невикористаних боєприпасів до неї після припинення або скасування воєнного стану в Україні (без подальшого набуття права власності на цю зброю);

5) законодавчо закріпити обов'язок цивільних осіб, які задекларували вогнепальну зброю, щодо проходження навчання (удосконалення навичок) користування зброєю, а також конкретизувати порядок реалізації цього обов'язку;

6) затвердити Порядок здійснення Національною поліцією України контролю за дотриманням цивільними особами вимог законодавства щодо порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів, а також спеціальних правил та порядку зберігання і використання задекларованої вогнепальної зброї і боєприпасів.

Врахування наведених вище пропозицій сприятиме досягненню більш позитивного суспільного ефекту від декларування вогнепальної зброї й боєприпасів. Разом з тим проведений аналіз не вичерпує всіх проблемних питань у сфері протидії незаконному обігу зброї. Зокрема, наразі вбачається потреба в удосконаленні правової регламентації взаємодії різних органів державної влади, наділених повноваженнями щодо такої протидії. Пошук оптимальних шляхів вирішення цього питання має стати предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України: Закон України від 3 березня 2022 р. № 2114-IX. (Із змінами). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2114-20#Text>.
2. Про затвердження Порядку декларування вогнепальної зброї і боєприпасів до неї: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 листопада 2024 р. № 768. (Із змінами). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1739-24#Text>.
3. Шумейко Т.А. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. акад. внутр. справ. К., 2022. 504 с.
4. Джафарова О.В., Дунаєва Т.Є. Запобігання незаконному обігу вогнепальної зброї в умовах повномасштабної агресії РФ проти України. *Наукові перспективи*. 2023. № 11(41). С. 848–857.
5. Дрок І.С. Діяльність Національної поліції України щодо стабілізації незаконного обігу вогнепальної зброї. *Activities of law enforcement agencies to ensure public safety and order during the legal regime of martial law: Scientific monograph*. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2024. Р. 80–100.
6. Баштова О.Г. Адміністративно-правові засади здійснення органами Національної поліції України контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї: Дис. д-ра філософії: 081 Право. Нац. акад. внутр. справ. К., 2025. 194 с.
7. Дрок І.С., Бугайчук К.Л., Джафарова О.В. та ін. Необхідні зміни в національному законодавстві для заохочення (стимулювання) Національною поліцією України населення до здачі (виведення з «тіні») вогнепальної зброї, боєприпасів на засадах партнерства, спрямованої на задоволення їхніх потреб у публічній безпеці та порядку: наук. дослідження. Дніпро: Дніпров. держав. ун-т внутр. справ, 2025. 32 с.
8. Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення участі цивільних осіб у захисті України» щодо вдосконалення порядку отримання, декларування та поводження з вогнепальною зброєю: Закон України від 20 серпня 2024 р. № 3899-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2024. № 48. Ст. 288.
9. Діяльність органів Національної поліції України у сфері проти дії незаконному обігу вогнепальної зброї: основні проблеми та шляхи їх вирішення: аналітична довідка / О.М. Мердова, А.М. Захарченко, М.В. Кривонос; Донецький державний університет внутрішніх справ. Одеса: Видавництво «Юридика», 2024. 52 с.
10. В Україні задекларовано 6276 одиниць вогнепальної зброї. *Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України*. URL: <https://mvs.gov.ua/news/v-ukrayini-zarejestruvali-6276-odinic-vognepalnoyi-zbroyi>.
11. Що потрібно знати для декларування зброї: покрокова інструкція. *Офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України*. URL: <https://mvs.gov.ua/zbroia>.
12. Про затвердження Порядку отримання вогнепальної зброї і боєприпасів цивільними особами, які беруть участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації та/або інших держав: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 березня 2022 р. № 175. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0295-22#Text>.
13. Проект Закону про право на цивільну вогнепальну зброю (реєстр. № 5708 від 25.06.2021). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27190>.
14. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622. (Із змінами). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98#Text>.
15. Про затвердження Правил носіння, зберігання та перевезення вогнепальної зброї і боєприпасів до неї цивільними особами, які беруть участь у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації або інших держав: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18

листопада 2024 р. № 770. (Із змінами). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1737-24#Text>.

16. Про основи національного спротиву: Закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. (Із змінами). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

УДК 351.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.32>

РОЗВИТОК ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Зеленський Є.С.,

*т.в.о. завідувача кафедри вогневої підготовки**Дніпровського державного університету внутрішніх справ*

Зеленський Є.С. Розвиток профілактичної функції поліції у сфері забезпечення прав дітей під час воєнного стану.

Наукова стаття присвячена дослідженню актуальних викликів та перспектив розвитку профілактичної функції поліції України в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. У статті підкреслюється, що профілактична функція поліції в умовах війни набуває нових змістовних та організаційних форм, вимагаючи не лише реагування на правопорушення, а й здійснення превентивних заходів.

Автор аналізує теоретико-правові засади профілактичної функції поліції щодо дітей, що ґрунтуються на поєднанні норм національного законодавства та міжнародно-правових актів. Особлива увага приділяється таким ключовим засадам міжнародних правових актів, як пріоритет найкращих інтересів дитини, недискримінація, право на життя, виживання та розвиток, право на участь, відповідальність держави та суспільства, превентивний підхід, реабілітація та реінтеграція, захист від насильства та експлуатації, специфіка правосуддя для неповнолітніх та міжнародна співпраця.

У дослідженні виокремлено основні загрози правам дитини, що виникають у контексті збройного конфлікту: загроза життю та здоров'ю, розлучення з родиною та втрата опіки, незаконна депортація та примусове переміщення, насильство та експлуатація, порушення права на освіту, психологічні травми та соціальна ізоляція, а також обмеження доступу до гуманітарної допомоги.

Значна частина статті присвячена дослідженню механізмів міжвідомчої взаємодії у запобіганні правопорушенням щодо дітей. Запропоновано інноваційну модель комплексного підходу «Дитина в центрі», яка заснована на принципах дитиноцентричності, інтерсекторальності, превенції замість реагування та створенні безпечного простору для дитини. Ця модель включає єдину точку координації, систему раннього виявлення ризиків, індивідуальні плани підтримки, спільні профілактичні заходи, освітньо-інформаційні кампанії та систему збору даних для оцінки ефективності.

Насамкінець, автор визначає перспективні напрями розвитку профілактичної функції поліції, серед яких інституційне та кадрове посилення (формування спеціалізованих підрозділів ювенальної превенції, підвищення кваліфікації поліцейських), підвищення міжвідомчої взаємодії та використання сучасних технологій (цифрові платформи, мобільні додатки, відеоспостереження).

Ключові слова: дитина, поліція, права, воєнний стан, профілактика, міжвідомча взаємодія, координація, дитиноцентричність, інтерсекторальність.

Zelensky E.S. Development of the preventive function of the police in the field of ensuring children's rights during martial law.

The scientific article is devoted to the study of current challenges and prospects for the development of the preventive function of the Ukrainian police in the conditions of full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. The article emphasizes that the preventive function of the police in war conditions acquires new substantive and organizational forms, requiring not only a response to offenses, but also the implementation of preventive measures.

The author analyzes the theoretical and legal principles of the preventive function of the police in relation to children, which are based on a combination of national legislation and international legal acts. Special attention is paid to such key principles of international legal acts as the priority of the best interests of the child, non-discrimination, the right to life, survival and development, the right to participation, the responsibility of the state and society, a preventive approach, rehabilitation and reintegration, protection from violence and exploitation, the specifics of juvenile justice and international cooperation.

The study identifies the main threats to children's rights that arise in the context of armed conflict: threats to life and health, separation from family and loss of custody, illegal deportation and forced displacement, violence and exploitation, violations of the right to education, psychological trauma and social isolation, as well as restrictions on access to humanitarian assistance.

A significant part of the article is devoted to the study of mechanisms for interagency interaction in preventing crimes against children. An innovative model of a comprehensive approach «Child at the Center» is proposed, which is based on the principles of child-centeredness, intersectoralism, prevention instead of reaction, and the creation of a safe space for the child. This model includes a single point of coordination, an early risk identification system, individual support plans, joint preventive measures, educational and information campaigns, and a data collection system for assessing effectiveness.

Finally, the author identifies promising areas for the development of the preventive function of the police, including institutional and personnel strengthening (formation of specialized juvenile prevention units, advanced training of police officers), increased interagency interaction, and the use of modern technologies (digital platforms, mobile applications, video surveillance).

Key words: child, police, rights, martial law, prevention, interagency interaction, coordination, child-centeredness, intersectoralism.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України спричинила глибоку гуманітарну кризу, одними з найвразливіших її жертв стали діти. В умовах воєнного стану вони піддаються численним загрозам: втраті батьківського піклування, насильству, сексуальній експлуатації, незаконній депортації, вимушеному переселенню, порушенню права на освіту, медичну допомогу та безпечне середовище. У таких умовах особливої ваги набуває діяльність поліції, яка покликана не лише реагувати на правопорушення, а й здійснювати превентивні заходи щодо забезпечення прав дитини.

Профілактична функція поліції в умовах війни набуває нових змістовних і організаційних форм. З одного боку, поліцейські зіштовхуються з додатковими навантаженнями, нестачею ресурсів та небезпекою для власного життя. З іншого — саме вони залишаються одним із головних гарантів захисту прав дітей, особливо у випадках евакуації, виявлення дітей без супроводу дорослих, реагування на домашнє насильство або випадки вербування неповнолітніх агентами ворожої держави. Зростає також значення міжвідомчої взаємодії — з органами опіки, соціальними службами, міжнародними гуманітарними організаціями, тощо.

Актуальність дослідження зумовлена потребою удосконалення підходів до профілактичної роботи поліції з дітьми в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема під час воєнного стану. Вивчення нових напрямів цієї діяльності має на меті не лише підвищити ефективність правоохоронної системи, а й забезпечити дотримання прав дитини відповідно до міжнародних стандартів, що особливо важливо у процесі євроінтеграції України.

Стан дослідження проблеми. Проблематика забезпечення прав дітей в діяльності поліції України традиційно розглядалася переважно в контексті ювенальної превенції, профілактики дитячої злочинності та запобігання правопорушенням з боку неповнолітніх. Дослідження зосереджувалися на механізмах раннього виявлення сімейного неблагополуччя, взаємодії поліції із закладами освіти та соціальними службами, формуванні безпечного середовища для дітей. У цьому контексті важливий внесок зробили такі українські науковці, як Джуган В.О., Зеленський Є.С., Каліман М.Р., Корнієнко М.В., Мердова О.М., Ніколайчук С.В., Романова А.С., Сухарева А.О. та багато інших.

Разом з тим, повномасштабний збройний конфлікт, що триває в Україні з 2022 року, актуалізував низку нових викликів, які досі не мали системного опрацювання в науковій літературі. Йдеться про такі явища, як масові евакуації дітей із зон бойових дій, випадки насильницької депортації до держави-агресора, підвищення ризиків сексуального та фізичного насильства в умовах воєнного стану, зникнення дітей, порушення доступу до освіти, медичної та психологічної допомоги.

Отже, актуальність даного дослідження зумовлена не лише потребою вдосконалення законодавчих та практичних механізмів реагування на загрози для дітей, а й необхідністю систематизації знань про роль поліції у превенції порушень прав дитини під час збройного конфлікту.

Мета дослідження полягає у визначенні сучасних викликів та перспектив розвитку профілактичної функції поліції у сфері забезпечення прав дітей під час воєнного стану, з урахуванням потреб захисту дитини в умовах збройного конфлікту, нормативно-правових засад і практичного досвіду. Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні **завдання**: проаналізувати теоретико-правові засади профілактичної функції поліції щодо дітей; окреслити особливості реалізації поліцейської профілактичної діяльності у воєнний період; визначити основні загрози правам дитини, що виникають у контексті збройного конфлікту; дослідити механізми міжвідомчої взаємодії у запобіганні правопорушенням щодо дітей; виявити перспективні напрями розвитку профілактичної функції поліції та надати практичні рекомендації.

Виклад основного матеріалу. Профілактична функція поліції є однією з ключових складових забезпечення публічної безпеки та правопорядку, особливо в контексті захисту прав дітей як особливо вразливої соціальної категорії. Теоретико-правове обґрунтування цієї функції ґрунтується

на поєднанні правових норм, принципів превенції та підходів до охорони прав дитини в демократичному суспільстві.

У сучасній науковій думці профілактика розглядається як система правових, організаційних, соціально-педагогічних та психологічних заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням і небажаним соціальним явищам [1, с. 85–101]. З точки зору поліцейської діяльності профілактика охоплює не лише попередження вчинення злочинів, а й виявлення причин та умов, що сприяють порушенню прав осіб [2], зокрема дітей. Відповідно ювенальна превенція визнається відносно окремим (автономний напрям у системі ювенальної юстиції) видом суспільно-правових відносин, який має свій об'єкт правового впливу й систему суб'єктів, які цей вплив здійснюють у визначених законодавством межах. Крім того, вона одночасно є, по-перше, складовою частиною як соціальної, так і антидевіантної політики держави, а тому щільно пов'язана з такими суміжними інститутами, як соціальний захист сім'ї, дітей та молоді; по-друге, превентивне виховання, освіта, які сукупно вирішують комплекс загальних та спеціальних завдань з охорони дитинства, забезпечення прав дітей і їхніх законних інтересів [3, с. 99].

Також варто відзначити, що правову основу профілактичної функції поліції становлять норми національного законодавства та міжнародно-правові акти.

Міжнародні правові акти, що стосуються профілактики правопорушень, вчинених дітьми та щодо дітей, ґрунтуються на декількох ключових засадах. Ці засади формують комплексний підхід до захисту прав дитини, її розвитку та попередження її втягнення у злочинну діяльність або жорстокого поводження з нею. Основними міжнародними документами, що визначають ці засади, є Конвенція ООН про права дитини (1989 р.) та низка інших документів, таких як: Мінімальні стандартні правила ООН щодо відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх («Пекінські правила», 1985 р.), Керівні принципи ООН щодо попередження злочинності серед неповнолітніх («Ер-Ріядські керівні принципи», 1990 р.), Правила ООН щодо захисту неповнолітніх, позбавлених волі («Гаванські правила», 1990 р.), Керівні принципи щодо дій в інтересах дітей у системі кримінального правосуддя (1997 р.), Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Лансаротська конвенція, 2007 р.), Конвенція Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція, 2011 р.) та інші.

Ключові засади положень цих актів можна узагальнити таким чином: пріоритет найкращих інтересів дитини (Best Interests of the Child), недискримінація, право на життя, виживання та розвиток, право на участь (Right to be Heard), відповідальність держави та суспільства, превентивний підхід, реабілітація та реінтеграція, захист від насильства та експлуатації, специфіка правосуддя для неповнолітніх (Juvenile Justice), міжнародна співпраця. Ці засади формують основу для національного законодавства та програм у сфері ювенальної превенції в Україні, відображаючи зобов'язання держави щодо забезпечення прав та інтересів кожної дитини.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» [4], поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень. У цьому контексті важливу роль відіграють підрозділи ювенальної превенції, діяльність яких спрямована на запобігання дитячій злочинності та правопорушенням, забезпечення захисту прав та законних інтересів дітей, включаючи боротьбу з бездоглядністю, домашнім насильством та сприяння здобуттю освіти, шляхом профілактики, виявлення та усунення несприятливих умов, а також взаємодії з іншими інституціями [5].

У воєнний період профілактична діяльність поліції набуває розширеного змісту. Вона включає не лише класичну превенцію злочинів серед дітей, але й виявлення дітей, які опинилися без супроводу дорослих, запобігання торгівлі дітьми, насильству, депортації, організацію безпечної евакуації, інформування дітей та батьків про ризики. Таким чином, профілактика стає багатовекторною діяльністю, що потребує нових підходів, підвищення рівня міжвідомчої взаємодії та адаптації законодавства до умов надзвичайного стану.

У підсумку, теоретико-правові засади профілактичної функції поліції щодо дітей формуються на перетині норм права, принципів забезпечення прав людини та практичної необхідності своєчасного реагування на виклики, зумовлені соціальними та воєнними загрозами.

Воєнний стан кардинально змінює умови та способи реалізації профілактичної функції поліції, особливо в частині захисту прав дітей. Війна створює нові, часто екстремальні виклики, які потребують адаптації традиційних підходів і впровадження спеціалізованих механізмів превенції.

По-перше, серед ключових особливостей профілактичної діяльності поліції в умовах воєнного стану є розширення кола загроз для дітей. Це не лише класичні криміногенні фактори, а й такі, як евакуація без супроводу дорослих, розлучення з сім'єю, збільшення ризиків торгівлі людьми, сексуального та фізичного насильства, депортації, психологічного травматизму. Поліція повинна

оперативно реагувати на ці ризики, часто працюючи в умовах нестачі ресурсів та під загрозою власного життя.

Збройний конфлікт створює вкрай несприятливі умови для забезпечення прав дітей, які належать до найбільш вразливих категорій населення. В умовах воєнного стану в Україні діти стикаються з багатьма загрозами, що суттєво порушують їхні базові права та свободи.

1. Загроза життю та здоров'ю. Діти перебувають під постійною загрозою фізичного насильства, поранень або смерті внаслідок бойових дій, обстрілів, мінування територій. Військові дії також ускладнюють доступ до медичної допомоги, що загрожує здоров'ю і життю дітей.

2. Розлучення з родиною та втрата опіки. Збройний конфлікт спричиняє вимушене розлучення дітей із батьками або законними опікунами через евакуацію, переселення або загибель родичів. Це призводить до появи групи дітей без супроводу, які потребують особливого захисту та підтримки.

3. Незаконна депортація та примусове переміщення. Однією з гострих проблем є випадки насильницької депортації дітей до держави-агресора або тимчасового утримання у неконтрольованих зонах. Такі дії порушують право дітей на захист від насильницьких переселень та на збереження національної ідентичності.

4. Насильство та експлуатація. Під час збройного конфлікту значно зростає ризик фізичного, сексуального, психологічного насильства щодо дітей. В умовах нестабільності активізуються злочинні угруповання, що займаються торгівлею дітьми, примусовою працею та вербуванням у збройні формування.

5. Порушення права на освіту. Закриття закладів освіти, руйнування інфраструктури, вимушені переселення призводять до значних перерв у навчанні, що негативно впливає на розвиток та майбутнє дітей.

6. Психологічні травми та соціальна ізоляція. Свідчення або переживання насильства, втрата близьких, невизначеність майбутнього викликають глибокі психоемоційні травми, які потребують спеціалізованої підтримки.

7. Обмеження доступу до гуманітарної допомоги. Через бойові дії та блокування гуманітарних коридорів діти часто позбавлені необхідної їжі, медикаментів, засобів гігієни, що загрожує їхньому фізичному та психологічному благополуччю.

Врахування та системне реагування на ці загрози є ключовим завданням профілактичної функції поліції та інших суб'єктів, відповідальних за захист прав дитини в умовах воєнного конфлікту.

По-друге, важливою особливістю реалізації поліцейської профілактичної діяльності у воєнний період є підвищена роль міжвідомчої взаємодії. Ефективна профілактика потребує координації дій із службами у справах дітей, соціальними службами, органами опіки, волонтерськими та міжнародними гуманітарними організаціями. Така співпраця допомагає комплексно оцінювати ризики і надавати необхідну підтримку дітям уразливих категорій. Загалом, механізми міжвідомчої взаємодії мають бути гнучкими, оперативними та орієнтованими на інтереси дитини, що забезпечує комплексний підхід до запобігання порушенням її прав і створення безпечного середовища навіть в умовах воєнного стану.

По-третє, реалізація профілактичної функції під час війни передбачає специфічну організацію роботи поліції, зокрема створення спеціалізованих підрозділів або мобільних груп, що займаються пошуком та евакуацією дітей, а також навчання поліцейських методам взаємодії з дітьми, які пережили травматичні події.

По-четверте, використовуються інноваційні технології та інформаційні ресурси для моніторингу ситуації, швидкого реагування на випадки загроз, координації евакуаційних процесів та інформування населення про заходи безпеки.

Крім того, в умовах воєнного стану посилюється увага до етичних аспектів роботи поліцейських із дітьми, дотримання прав дитини, забезпечення конфіденційності інформації та гуманного ставлення навіть у складних ситуаціях.

Насамкінець, профілактична діяльність поліції у воєнний період набуває комплексного характеру, поєднуючи правоохоронну, соціальну, психологічну та гуманітарну складові. Такий підхід є необхідною умовою для ефективного захисту прав дітей і запобігання їхнім правопорушенням у складних кризових умовах.

Отже, в сучасних умовах воєнного стану та зростаючих викликів для безпеки дітей розвиток профілактичної функції поліції є стратегічним завданням, що потребує системного підходу та впровадження інноваційних механізмів. Основні напрями розвитку можна окреслити таким чином:

1. Інституційне та кадрове посилення: формування спеціалізованих підрозділів ювенальної превенції, орієнтованих на роботу в умовах кризових ситуацій; підвищення кваліфікації поліцейських через спеціалізовані тренінги з питань прав дитини, психології кризових станів, комунікації з дітьми; впровадження стандартів етичної поведінки та дитячо-орієнтованого підходу.

2. Підвищення міжвідомчої взаємодії: розвиток координаційних механізмів із службами у справах дітей, соціальними службами, закладами освіти, медичними установами, гуманітарними організаціями; створення єдиних інформаційних баз даних для оперативного обміну інформацією щодо дітей, які потребують допомоги; спільне проведення профілактичних заходів і моніторинг ситуації.

Позитивним прикладом міжвідомчої співпраці є інноваційна модель комплексного підходу до захисту прав дітей, які стали жертвами або свідками насильства – «Барнахус». Цей підхід передбачає створення спеціалізованих центрів, де дитина може отримати одночасно психологічну, медичну, соціальну та правову підтримку в безпечному, доброзичливому середовищі, а також пройти опитування у присутності кваліфікованих фахівців без повторного травмування.

Можемо запропонувати приклад моделі міжвідомчої співпраці «Дитина в центрі» під час реалізації профілактичної функції поліцейськими щодо забезпечення прав дитини, яка заснована на засадах, адаптованих до профілактики правопорушень (а не тільки реагування), з урахуванням підходу «Барнахус» (Barnahus). При цьому пропонуємо обрати такі принципи запровадження такої моделі: дитиноцентричність (кожна дія держави виходить із найкращих інтересів дитини); інтерсекторальність (взаємодія служб як єдиної команди, а не послідовних інстанцій); превенція замість реагування (зниження ризиків порушення прав дитини через раннє виявлення факторів небезпеки); безпечний простір для дитини (мінімізація стигматизації, травматизації та повторного контакту з правоохоронною системою).

Можемо виділити наступні компоненти моделі «Дитина в центрі»:

1. Єдина точка координації (локальний мультидисциплінарний хаб). У громаді створюється координаційна група з представників усіх служб, яка працює у форматі засідань (щомісяця або при потребі в очному або онлайн форматі), визначається координатор.

2. Система раннього виявлення ризиків передбачає впровадження спільної карти індикаторів ризику (наприклад, булінг, пропуски школи, сімейна неблагополучність, жорстоке поводження), навчання вчителів, медиків, поліцейських на розпізнавання таких індикаторів, а також налагодження механізму анонімного інформування.

3. Індивідуальні плани підтримки дитини/сім'ї. Після виявлення ризику відбувається формування спільного плану дій, погодженого з батьками (або опікунами), залучення психологів, соціальних працівників, медиків, представників поліції, а також визначення відповідального за супровід.

4. Спільні профілактичні заходи. Проведення інтерактивних програм у школах (з тем: безпека, права дитини, медіація, кібербезпека); проведення індивідуальних занять з дітьми групи ризику (разом з поліцією, психологом, педагогом); реалізація сімейних кейс-програм (робота з усією сім'єю, не лише з дитиною).

5. Освітньо-інформаційна кампанія може містити запровадження днів прав дитини, тренінгів для батьків, відеоматеріалів, використання соціальних мереж для інформування тощо.

6. Збір даних та оцінка ефективності. Ведення спільного протоколу оцінки випадків, аналітика повторюваності ситуацій, а також щорічний звіт по громаді з рекомендаціями.

Перевагами запровадження такої моделі є мінімізація повторного контакту дитини з поліцією, активна участь усіх служб у превенції, а не лише після скоєння правопорушення, забезпечення сталості профілактичної роботи, формування безпечного, підтримувального середовища для дитини.

3. Використання сучасних технологій, наприклад, впровадження цифрових платформ для реєстрації та контролю випадків порушення прав дітей; використання мобільних додатків для швидкого інформування населення та залучення громади до запобігання правопорушенням; застосування засобів відеоспостереження та аналітики для моніторингу безпеки у місцях тимчасового перебування дітей.

Впровадження цих напрямів сприятиме підвищенню ефективності профілактичної функції поліції, посиленню захисту прав дітей та зменшенню ризиків порушень у складних умовах воєнного стану.

Висновки. Дослідження виявило, що повномасштабна збройна агресія російської федерації суттєво розширила спектр загроз для дітей, що вимагає адаптації традиційних підходів поліції. Теоретико-правові засади профілактичної функції поліції щодо дітей базуються на поєднанні норм національного законодавства та міжнародно-правових актів, зокрема Конвенції ООН про права дитини, що визначають пріоритет найкращих інтересів дитини, недискримінацію, право на життя, розвиток, участь, а також відповідальність держави та суспільства за превентивний підхід, реабілітацію та захист від насильства. Особливості реалізації поліцейської профілактичної діяльності у воєнний період полягають у розширенні кола загроз, що включають не лише криміногенні фактори, а й евакуацію без супроводу, розлучення з сім'єю, торгівлю людьми, сексуальну та фізичну експлуатацію, депортацію та психологічні травми. Основні загрози правам дитини у контексті збройного

конфлікту виявлені як загроза життю та здоров'ю, розлучення з родиною, незаконна депортація, насильство та експлуатація, порушення права на освіту, психологічні травми та обмеження доступу до гуманітарної допомоги.

Механізми міжвідомчої взаємодії набувають підвищеної ролі у воєнний час, вимагаючи координації з соціальними службами, органами опіки, волонтерськими та міжнародними гуманітарними організаціями для комплексного реагування. Запропоновано модель «Дитина в центрі», засновану на принципах дитиноцентричності, інтерсекторальності, превенції та створенні безпечного простору, з компонентами єдиної точки координації, системи раннього виявлення ризиків, індивідуальних планів підтримки, спільних профілактичних заходів, освітньо-інформаційних кампаній та збору даних.

Перспективні напрями розвитку профілактичної функції поліції включають інституційне та кадрове посилення (спеціалізовані підрозділи, підвищення кваліфікації, дитячо-орієнтований підхід), підвищення міжвідомчої взаємодії (координаційні механізми, єдині інформаційні бази, спільні заходи), а також використання сучасних технологій (цифрові платформи, мобільні додатки, відеоспостереження).

Таким чином, профілактична діяльність поліції у воєнний період стає багатовекторною, поєднуючи правоохоронну, соціальну, психологічну та гуманітарну складові, і потребує нових підходів та адаптації законодавства для ефективного захисту прав дітей в умовах кризових ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Журавель Т.В. Соціальна профілактика як напрям соціально-педагогічної діяльності. Соціальна педагогіка: *навч. посібник* / За заг. ред. О.В. Безпалько; Авт.-кол. О.В. Безпалько, І.Д. Зверева, Т.Г. Веретенко та ін. К.: Академвидав, 2013. 312 с.
2. Беспалий І.В. Поняття превентивної діяльності Національної поліції як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Форум права*. 2024. № 79(2). 135–141.
3. Веселов М.Ю. Ювенальна превенція в системі ювенальної юстиції. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 1(70). С. 98–104.
4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
5. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18#Text>.

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.33>

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ» ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Ковальов Н.С.,
аспірант 1-го року навчання
Сумського державного університету

Ковальов Н.С. Закон України «Про місцеве самоврядування» як інструмент правового забезпечення децентралізації.

Стаття присвячена дослідженню Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР як ключовий нормативно-правовий акт, що забезпечує інституційну та правову основу для реалізації децентралізаційної реформи в Україні. Децентралізація є одним із ключових напрямів реформування системи державного управління в Україні, спрямованим на посилення ролі місцевих громад у вирішенні питань місцевого значення, підвищення ефективності управління та забезпечення сталого розвитку території.

Автор акцентує увагу на значенні цього Закону у процесі передачі повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам публічного управління, зокрема принципу субсидіарності.

Проаналізовано зміст базових положень Закону, зокрема визначення місцевого самоврядування, повноваження рад та виконавчих органів, статус територіальної громади як первинного суб'єкта самоврядності. Розмежовано власні та делеговані повноваження місцевих рад, охарактеризовано правові, організаційні та фінансові гарантії їх реалізації. Особливу увагу приділено ролі територіальних громад у формуванні спроможної місцевої влади, а також механізмам правового регулювання їх діяльності після змін, запроваджених реформою 2015 року.

У роботі розкрито вплив Закону № 280/97-ВР на формування нової моделі місцевого управління, що базується на засадах відкритості, ефективності та підзвітності. Підкреслено значущість адаптації положень Закону до умов нової адміністративно-територіальної системи, сформованої після утворення об'єднаних територіальних громад та укрупнення районів у 2020 році.

У підсумку обґрунтовано, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» є не лише нормативною базою для організації місцевої влади, а й дієвим інструментом забезпечення сталого розвитку громад, їх фінансової та управлінської самодостатності. Його подальше вдосконалення – необхідна умова успішного завершення децентралізаційної реформи та забезпечення демократичного устрою в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, правове забезпечення, територіальна громада, місцева влада.

Kovalev N.S. The Law of Ukraine "On Local Self-Government" as an instrument of legal support for decentralization.

The article is devoted to the study of the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine' dated 21.05.1997 No. 280/97-BP as a key legal act providing the institutional and legal framework for the implementation of the decentralisation reform in Ukraine. Decentralisation is one of the key areas of public administration reform in Ukraine aimed at strengthening the role of local communities in addressing local issues, improving the efficiency of governance and ensuring sustainable development of territories.

The author focuses on the significance of this Law in the process of transferring powers from central government to local self-government bodies, which is in line with European standards of public administration, in particular the principle of subsidiarity.

The article analyses the content of the basic provisions of the Law, in particular, the definition of local self-government, powers of councils and executive bodies, and the status of a territorial community as the primary subject of self-government. The author distinguishes between the own and delegated powers of local councils, and describes the legal, organisational and financial guarantees for their implementation. Particular attention is paid to the role of territorial communities in the formation of capable local authorities, as well as to the mechanisms of legal regulation of their activities after the changes introduced by the 2015 reform.

The article reveals the impact of Law No. 280/97-BP on the formation of a new model of local governance based on the principles of openness, efficiency and accountability. The importance of

adapting the provisions of the Law to the conditions of the new administrative-territorial system formed after the formation of amalgamated territorial communities and consolidation of rayons in 2020 is emphasised.

The author concludes that the Law 'On Local Self-Government in Ukraine' is not only a regulatory framework for the organisation of local government, but also an effective tool for ensuring sustainable development of communities, their financial and managerial self-sufficiency. Its further improvement is a prerequisite for the successful completion of the decentralisation reform and ensuring a democratic system in Ukraine.

Key words: local self-government, decentralisation, legal support, territorial community, local authorities.

Постановка проблеми. Сучасна Україна перебуває в умовах трансформації системи публічної влади, де децентралізація виступає однією з найважливіших складових реформи державного управління. У цьому контексті постає потреба в глибокому аналізі нормативно-правових засад місцевого самоврядування, зокрема Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» як ключового правового інструменту реалізації зазначеної реформи. Попри тривалий період його дії, в умовах зміни адміністративно-територіального устрою, воєнного стану та підготовки до післявоєнного відновлення зростає актуальність оновленого переосмислення змісту цього Закону.

Метою статті є аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР у контексті реалізації децентралізаційної реформи, оцінка його нормативно-правового потенціалу та окреслення напрямів подальшого розвитку законодавства у сфері місцевого врядування.

Стан опрацювання проблематики. Теоретико-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні були предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема І.І. Бодров, С.В. Болдирев, О.Г. Остапенко, С.Г. Серьогін, В.О. Серьогін та інші. Водночас динаміка реформ, зокрема створення об'єднаних територіальних громад, змінена система районування, а також потреба адаптації законодавства до нових умов функціонування органів публічної влади, зумовлюють необхідність актуалізації правового аналізу вказаного Закону.

Виклад основного матеріалу. Процес децентралізації в Україні, розпочатий у 2014 році, потребував комплексного правового забезпечення, основою якого став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [1]. Цей нормативно-правовий акт визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, основні засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проведене дослідження обраної тематики дозволило з'ясувати, що децентралізація (від лат. «de» - заперечення, протиставлення, та «centralis» - центральний) у широкому значенні означає розподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади у сфері управління бюджетними ресурсами. У вузькому сенсі бюджетна децентралізація передбачає надання місцевим органам влади певної автономії, що забезпечує їм можливість ухвалювати самостійні та обґрунтовані рішення у сфері бюджету та оподаткування. Слушною є позиція, відповідно до якої децентралізація розглядається як складне суспільне явище, що вирізняється масштабністю процесу, тривалістю дії, різноманітністю форм прояву та неоднозначними наслідками, а також тісним зв'язком із соціально-економічною та політично-адміністративною структурою держави [2, с. 2].

Децентралізація в Україні, започаткована Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженою Кабінетом Міністрів України у 2014 році (Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р), передбачає передачу значної частини повноважень і фінансових ресурсів від центральних органів влади до об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [3]. Тож, встановлено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році (Закон України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР) [4].

Проаналізований Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, встановлює фундаментальні принципи організації місцевого самоврядування, які є основою для здійснення децентралізації влади. Згідно зі статтею 4 Закону, місцеве самоврядування здійснюється на засадах верховенства права, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами [1].

Ці принципи кореспондують з основними цілями децентралізації, визначеними у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. Зокрема, принцип самостійності органів місцевого самоврядування безпосередньо сприяє передачі повноважень і ресурсів на місцевий рівень, що є ключовою ознакою децентралізації.

Стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що територіальною основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста. Ця норма стала правовим підґрунтям для формування об'єднаних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [5].

Процес добровільного об'єднання територіальних громад, врегульований окремим законом, базується на принципах, закладених у базовому Законі «Про місцеве самоврядування». Зокрема, стаття 140 Конституції України та стаття 2 Закону «Про місцеве самоврядування» гарантують право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, що стало основою для створення спроможних громад у рамках реформи децентралізації.

Однією з головних ознак децентралізації є розширення компетенції органів місцевого самоврядування. Закон № 280/97-ВР містить чіткий поділ повноважень на власні (ст. 26, 27, 30) та делеговані державою (ст. 28, 29, 34) [1].

Власні повноваження, зокрема у сферах житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, освіти, культури, охорони здоров'я, дозволяють органам місцевого самоврядування вирішувати питання відповідно до потреб громади. Делеговані ж повноваження підлягають фінансуванню з державного бюджету, що забезпечує баланс між автономністю та єдністю державної політики.

Закон передбачає механізми контролю, прозорості та підзвітності, що є важливими для недопущення зловживань у нових умовах управління.

Проаналізувавши згаданий закон, можемо чітко окреслити його значення крізь призму децентралізації.

Таблиця 1

**Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
як інструменту правового забезпечення децентралізації**

№ з/п	Аспект	Опис (функції Закону)	Нормативна база	Проблеми (недоліки)	Перспективи вдосконалення (рекомендації)
1.	Надання повноважень громадам	Закон закріплює право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, формує правові основи їх діяльності	Статті 2, 4, 5, 26 Закону № 280/97-ВР	Недостатня конкретизація механізмів реалізації повноважень у деяких сферах, колізії з іншими законами	Узгодження з Бюджетним кодексом, законами про соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, деталізація механізмів реалізації повноважень
2.	Організація системи місцевого самоврядування	Встановлює структуру та порядок формування органів місцевого самоврядування, визначає їх компетенцію	Статті 10, 11, 54-1 Закону № 280/97-ВР	Нечіткість взаємодії між органами різних рівнів, обмежена роль старост	Врегулювання процедур міжмуниципального співробітництва, посилення правового статусу старост
3.	Фінансова основа місцевого самоврядування	Визначає принципи формування місцевих бюджетів, закріплює фінансову самостійність громад	Статті 60-64 Закону № 280/97-ВР	Залежність громад від державних трансфертів, обмежені власні доходи	Розширення джерел надходжень до місцевих бюджетів, стимулювання розвитку економічної бази громад
4.	Делеговані повноваження	Регламентує порядок виконання органами місцевого самоврядування функцій, делегованих державою	Статті 27-34 Закону № 280/97-ВР	Відсутній дієвий механізм компенсації витрат за делеговані повноваження	Встановлення чітких гарантій фінансування делегованих повноважень, контроль за їх виконанням

5.	Гарантії місцевого самоврядування	Забезпечує правові, організаційні та фінансові гарантії діяльності громад	Статті 5, 18, 19 Закону № 280/97-ВР; Європейська хартія місцевого самоврядування	Недостатній захист прав громад у разі втручання органів державної влади	Створення спеціальних механізмів судового захисту прав місцевого самоврядування
6.	Роль у децентралізації	Надає правову основу для добровільного об'єднання громад, утворення нової системи районування	Закон № 280/97-ВР; Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; Постанова ВРУ № 807-ІХ	Потреба подальшої адаптації Закону до нової адміністративно-територіальної структури	Прийняття нового Закону про адміністративно-територіальний устрій, внесення змін до Закону щодо регулювання статусу старост і нових районів

Джерело: створено автором

Наведена нами таблиця, систематизує основні аспекти правового регулювання місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в контексті децентралізації. У ній узагальнено ключові функції Закону, нормативно-правову базу, типові проблеми реалізації положень та можливі напрями їх вдосконалення. Такий підхід дозволяє комплексно оцінити роль Закону як правового інструменту децентралізації та визначити актуальні завдання для подальшого реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз практики застосування Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в умовах децентралізації виявляє низку проблемних питань, що потребують законодавчого врегулювання. Зокрема, потребують удосконалення норми щодо розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, механізми фінансового забезпечення делегованих повноважень, процедури контролю за використанням бюджетних коштів.

У процесі аналізу розвитку публічної самоврядної влади та муніципалізму не слід розглядати державу як орган, що «надає» або «створює» права територіальних громад на самоврядування. Її роль полягає у визнанні цих прав і забезпеченні їх гарантій. Історичний і теоретичний аналіз децентралізації свідчить, що така модель завжди передбачає існування держави з повноважним центром, який свідомо передає частину своїх функцій на місця з огляду на різні чинники – політичні, економічні, адміністративні, культурні, безпекові тощо [6, с. 44].

Перспективним напрямом є адаптація норм закону до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною 15 липня 1997 року. Це стосується, зокрема, посилення гарантій фінансової самостійності місцевого самоврядування, розширення можливостей для міжмуніципального співробітництва, удосконалення механізмів участі громадян в управлінні місцевими справами.

Висновки. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відіграє ключову роль у правовому забезпеченні процесів децентралізації в Україні. Базові принципи та норми закону створили правове підґрунтя для передачі повноважень і ресурсів на місцевий рівень, формування спроможних територіальних громад, забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Водночас ефективність децентралізації значною мірою залежить від гармонізації норм базового закону з іншими нормативно-правовими актами, що регулюють суміжні питання. Подальше вдосконалення правового регулювання має йти шляхом усунення колізій та прогалин у законодавстві, посилення гарантій місцевого самоврядування, розширення можливостей для участі громадян в управлінні місцевими справами.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з аналізом ефективності застосування норм закону в практиці діяльності органів місцевого самоврядування, вивченням зарубіжного досвіду правового регулювання децентралізації, розробкою пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства відповідно до європейських стандартів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
2. Возняк Г., Капленко Г., Коваль В. Децентралізація як основа зміцнення фінансової самодостатності та розвитку територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2022. № 42. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24>.

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр#Text>.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
6. Batanov O.V. Decentralization as a historical phenomenon and process: conceptual problems of theory and practice. *Bulletin of alfred nobel university series «Law»*. 2021. Vol. 2, no. 3. P. 39–46. URL: <https://doi.org/10.32342/2709-6408-2021-2-3-3>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.34>

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ТИМЧАСОВОГО ОБМЕЖЕННЯ У ПРАВІ КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ЗАСОБОМ ПІД ЧАС МОБІЛІЗАЦІЇ

Когут О.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права

Хмельницького національного університету

ORCID: 0000-0001-9164-5477

Когут О.В. Особливості провадження в адміністративних справах щодо тимчасового обмеження у праві керування транспортним засобом під час мобілізації.

В умовах триваючої повномасштабної агресії росії проти України наша держава повинна вживати всіх необхідних заходів для забезпечення оборони та відсічі агресору, включаючи і вдосконалення мобілізаційного законодавства. У статті здійснено аналіз таких змін в контексті встановлення можливості територіального центру комплектування та соціальної підтримки звертатись до місцевих адміністративних судів з позовними заявами щодо тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації (ст. 283-2 Кодексу адміністративного судочинства України). Аналіз законодавчих положень дозволив виділити особливості такого провадження: закріплення особливої підстави звернення; встановлення скорочених строків звернення до суду; звуженість вимог щодо змісту позову у порівнянні з загальними вимогами; закріплення підстави для відмови у відкритті провадження; встановлення спеціальних процесуальних строків; фіксація переважно письмової форми провадження; закріплення конкретних підстав для відмови у задоволенні заявлених позивачем вимог та для закриття провадження у справі; встановлення строку тимчасового обмеження; закріплення негайного виконання рішення суду та можливості апеляційного і касаційного оскарження, а також визначення особливостей початку та закінчення виконавчого провадження. Але так як несплата судового збору часто слугує підставою для повернення позову, доцільно передбачити в Законі України «Про судовий збір» звільнення територіального центру комплектування та соціальної підтримки від сплати судового збору. Також вважаємо, що встановлення вичерпного переліку підстав для відмови у задоволенні позову позбавляє відповідача права заперечувати проти позову з інших підстав. Щодо закріплення обов'язковості негайного виконання рішення суду, доцільно або передбачити відповідне положення у ч. 1 ст. 371 Кодексу адміністративного судочинства України, або, враховуючи конституційні положення щодо обов'язковості апеляційного перегляду справи, вилучити обов'язковість негайного виконання зі ст. 282-3.

Ключові слова: адміністративна справа, територіальний центр комплектування та соціальної підтримки, тимчасове обмеження.

Kohut O.V. Peculiarities of proceedings in administrative cases regarding temporary restriction of the right to drive a vehicle during mobilization.

In the context of Russia's ongoing full-scale aggression against Ukraine, our state must take all necessary measures to ensure defense and repel the aggressor, including improving mobilization legislation. The article analyzes such changes in the context of establishing the possibility of the territorial recruitment and social support center to apply to local administrative courts with claims regarding the temporary restriction of citizens of Ukraine in the right to drive a vehicle during mobilization (Article 283-2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine). Analysis of legislative provisions allowed us to highlight the features of such proceedings: fixing a special basis for the appeal; establishing shortened deadlines for applying to the court; narrowing of the requirements for the content of the claim compared to general requirements; fixing the basis for refusing to open proceedings; establishing special procedural deadlines; fixing the predominantly written form of the proceedings; fixing specific grounds for refusing to satisfy the claims stated by the plaintiff and for closing the proceedings in the case; establishing the term of the temporary restriction; securing the immediate execution of the court decision and the possibility of an appeal and cassation appeal, as well as determining the specifics of the beginning and end of enforcement proceedings. But since non-payment of the court fee often serves as a basis for returning the claim, it is advisable to provide in the Law of Ukraine «On Court Fees» for

the exemption of the territorial recruitment and social support center from paying the court fee. We also believe that establishing an exhaustive list of grounds for refusing to satisfy a claim deprives the defendant of the right to object to the claim on other grounds. Regarding the mandatory immediate execution of a court decision, it is advisable to either provide for a corresponding provision in Part 1 of Article 371 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, or, taking into account the constitutional provisions on the mandatory appellate review of the case, remove the mandatory immediate execution from Articles 282-3.

Key words: administrative case, territorial recruitment and social support center, temporary restriction.

Постановка проблеми. У першій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) глава 6 розділу III була присвячена особливостям провадження в окремих категоріях адміністративних справ. Таких справ було лише 13 (статті 171–183). Але з часом законотворча практика пішла по шляху подальшої диференціації процесуальних форм адміністративного судочинства. Як слушно зауважила ще у 2016 році у своїй дисертації Черникова А.О.: «Публічно-правові відносини є досить розгалуженими, різновекторними, тому спори, що при цьому виникають, також мають різний характер, який не дозволяє вписати їх вирішення в єдину процесуальну форму, один процесуальний порядок, під єдині процесуальні умови. Тобто вирішення завдань адміністративного судочинства у таких справах можливе лише при спеціальних процесуальних строках, процедурі і суб'єктах звернення до суду та відкритті адміністративного провадження, порядку та умовах розгляду і вирішення спорів, оскарження в них судових рішень, їх виконання тощо» [1, с. 105]. Нова редакція КАС України від 3 жовтня 2017 року структурувала главу 11 Розділу II Особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ, шляхом виділення двох параграфів, присвячених *розгляду окремих категорій складних справ та розгляду окремих категорій термінових адміністративних справ*. На увагу заслуговують саме термінові справи, адже, як доречно зазначає О.М. Соловійова, «введення категорії «термінова справа» є новаторським кроком як у теорії, так і в практиці адміністративного судочинства» [2]. Але, на жаль, зміст цієї категорії не розкривається, а сам термін вживається в КАС України лише двічі – у назві §2 глави 11 Розділу II та у Перехідних положеннях (Розділ VII п. 15.6 щодо порядку надсилання до суду апеляційної інстанції матеріалів окремих категорій таких справ). Спочатку §2 містив 19 статей (5 з яких розкривали загальні особливості розгляду термінових справ, а 14 було присвячено конкретним справам цієї категорії). З часом він «поповнився» новими статтями, і сьогодні це вже 22 види термінових справ, особливості розгляду яких потребують більш детального аналізу.

Стан опрацювання проблематики. Висвітленню проблемних питань, пов'язаних із диференціацією процесуальної форми адміністративного судочинства, присвячені роботи А.О. Черникової [1; 3]. К.С. Пашенко досліджує законотворчі і науково-теоретичні підходи до термінових адміністративних справ у взаємозв'язку із можливими процесуальними зловживаннями в цій категорії [4]. О.М. Соловійова аналізує сутнісну характеристику термінових справ, їх класифікацію та особливості розгляду [2].

Метою дослідження є аналіз особливостей розгляду окремої категорії термінових справ, яка з'явилась у зв'язку зі змінами мобілізаційного законодавства, а саме – справ за позовними заявами територіального центру комплектування та соціальної підтримки з приводу тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації.

Виклад основного матеріалу. Триваюча військова агресія російської федерації проти України, нарощування зусиль агресора щодо подальшого захоплення території нашої держави, потребують удосконалення механізмів проведення заходів мобілізації. Одним із законодавчих кроків на цьому шляху стало прийняття 11 квітня 2024 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» [5], яким було внесено низку змін до КАС України [6]. Зокрема, було викладено в новій редакції п. 7 ч. 1 ст. 4 в частині віднесення до суб'єктів владних повноважень органу військового управління, якими є і територіальні центри комплектування та соціальної підтримки [7, п. 1] та розширено предметну юрисдикцію місцевих адміністративних судів (п. 6 ч.2 ст. 20 КАС України), шляхом закріплення за ними розгляду нової категорії термінових справ за ст. 283-2 за позовними заявами територіального центру комплектування та соціальної підтримки (далі – ТЦК та СП) з приводу тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації. Стаття 283-2 встановлює спеціальні особливості розгляду досліджуваної категорії справ. Але перед їх аналізом слід зауважити, що це є *загальні особливості* розгляду майже всіх термінових справ (ст.ст. 268–271 КАС України), а саме: 1) порядок повідомлення учасників справи про дату, час та місце розгляду справи (негайно шляхом направлення тексту повістки до

електронного кабінету, а за його відсутності – кур'єром або за відомими суду номером телефону, факсу, електронною поштою чи іншим технічним засобом зв'язку); 2) звуження переліку заяв по суті справи (лише позовна заява та відзив); 3) порядок обчислення процесуальних строків (не поширюються правила частин 2–10 ст. 120); 4) особливості проголошення та вручення судових рішень (суд проголошує повне судове рішення; 5) порядок апеляційного та касаційного оскарження судових рішень (справа не може бути повернена на новий розгляд за наслідками апеляційного перегляду; є можливість касаційного оскарження).

Розглянемо *спеціальні особливості*, встановлені ст. 283-2:

1) підстава звернення ТЦК та СП до суду – невиконання громадянином України у строки, встановлені Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» їх вимоги про виконання обов'язку (обов'язків) військовозобов'язаним, резервістом;

2) скорочений строк звернення до суду – протягом 30 днів з дня виникнення підстав, (що втричі менше строку, встановленого для суб'єкта владних повноважень ч. 2 ст. 122 і це є виправданим, зважаючи на характер спору);

3) звуженість вимог щодо змісту позову, які закріплено в ст. 283-2, у порівнянні з загальними вимогами (статті 160-161). Зокрема, *не передбачено*: зазначення ідентифікаційного коду позивача; визначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності); зазначення щодо наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви; додання документу про сплату судового збору. Щодо сплати судового збору, то слід зазначити, що ТЦК та СП не передбачені в Законі України «Про судовий збір», як такі що мають пільги [8], хоча п.п. 24–27 ч. 1 ст. 5 надають такі пільги певним суб'єктам владних повноважень. Серед них, наприклад, є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції (а це ст. 283-1 КАС України). Вважаємо, що доцільним є звільнення ТЦК та СП від сплати судового збору. Як свідчить судова практика, при прийнятті до розгляду суд керується вимогами і загальних [9] і спеціальних статей [10], а несплата судового збору може бути підставою для повернення позову;

4) підстава для відмови у відкритті провадження – якщо заявлено вимогу, не передбачену ч. 1 ст. 283-2 (тобто, іншу вимогу, ніж вимога щодо тимчасового обмеження особи у праві керування транспортними засобами). Таке формулювання мало б сенс, якби у ст. 283-2 було декілька вимог (як це і було у законопроекті [11], що передбачав ще й тимчасове обмеження у виїзді за кордон, накладення арешту на кошти та інші цінності), а так можна було б зазначити «якщо заявлено вимогу не пов'язану з тимчасовим обмеженням особи у праві керування транспортними засобами».

5) спеціальні строки щодо: оскарження ухвали про відмову у відкритті провадження (10 днів з дня її постановлення); вирішення питання про відкриття провадження (протягом п'яти днів з дня надходження позовної заяви); розгляду позову (30 днів з дня відкриття провадження у справі); апеляційного оскарження судового рішення (15 днів з дня його проголошення); апеляційного розгляду (15 днів з дня відкриття апеляційного провадження);

6) форма провадження – письмове провадження, а за ініціативою суду чи клопотанням сторони – з проведенням судового засідання;

7) підстави для відмови у задоволенні заявлених позивачем вимог. По-перше, це недоведення позивачем існування обставин та вжиття заходів, передбачених Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а саме: 1) невиконання особою під час мобілізації обов'язків, передбачених мобілізаційним законом, та вчинення нею адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 210-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення; 2) неможливість здійснити адміністративне затримання та доставити таку особу до ТЦК та СП органами поліції; 3) вручення такій особі вимоги ТЦК та СП про виконання обов'язку; 4) невиконання нею зазначеного у вимозі обов'язку. По-друге, 1) встановлення такого обмеження позбавляє особу основного законного джерела засобів для існування (очевидно це може стосуватись водіїв, які працюють в службах таксі, кур'єрів, які працюють в доставці тощо; 2) особа використовує транспортний засіб у зв'язку з інвалідністю чи перебуванням на її утриманні особи з інвалідністю I, II групи, встановленої в установленому порядку, або дитини з інвалідністю. Зазначимо, що якщо доведення першої групи обставин покладається на позивача, то щодо другої групи – це вже дії відповідача, який може надати відповідні докази, або дії суду. Так, наприклад, з метою з'ясування таких обставин, ухвалою Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області зобов'язано Звягельську ДПІ Головного управління ДПС у Житомирській області надати суду інформацію щодо доходів ОСОБА_1 за останній звітний рік та Управління соціального захисту населення Звягельської міської ради надати суду інформацію чи встановлювалася ОСОБА_1 інвалідність (якщо так, то вказати інформацію щодо втрати здоров'я у зв'язку із захворюванням, травмою (її наслідками) або вродже-

ними вадами особи); а також інформацію чи перебувають на її утриманні особи з інвалідністю I, II групи, встановленої в установленому порядку, або діти з інвалідністю [12]. Отже, ст. 283-2 містить вичерпний перелік підстав для відмови у задоволенні позову, що, на нашу думку, позбавляє відповідача права заперечувати проти позову з інших підстав – наприклад, у зв'язку з порушенням його прав;

8) підстава для закриття провадження у справі – виконання вимоги ТЦК та СП про виконання обов'язку або у разі її відкликання відповідно до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»;

9) встановлення строку тимчасового обмеження – до виконання або відкликання вимоги ТЦК та СП. Так, відповідно до ч.ч. 7-8 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [13] керівник ТЦК та СП який видав вимогу, не пізніше наступного робочого дня з дня виконання/призову громадянина на військову службу видає громадянину та/або його представнику або направляє органу державної виконавчої служби документ, який підтверджує виконання вимоги;

10) негайне виконання рішення суду. Це встановлює ч. 12 ст. 283-2, а ч. 14 зазначає, що подання апеляційної скарги на рішення суду у справах, визначених цією статтею, не перешкоджає його виконанню. Але, по-перше, положення ч. 12 ст. 283-2 не корелюється з ч. 1 ст. 371, яка містить перелік судових рішень, які виконуються негайно. По-друге, згідно з п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України однією з основних засад судочинства є забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення [14]. Таким чином, на конституційному рівні встановлено обов'язковість апеляційного перегляду справи, а випадки необхідності у касаційному оскарженні судового рішення визначаються законом (абз. 3 п. 2 мотивувальної частини) [15]. Негайне виконання фактично нівелює сутність апеляційного оскарження;

11) можливість касаційного оскарження рішення суду апеляційної інстанції (ч.16 ст. 282-3).

Існують також **особливості початку та закінчення виконавчого провадження.** Так, відповідно до ч. 13 ст. 26 Закону України «Про виконавче провадження» [16], постановою про відкриття виконавчого провадження з примусового виконання рішення суду про тимчасове обмеження громадянина України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації не пізніше наступного робочого дня з дня її винесення надсилається органам Національної поліції України для застосування до особи тимчасового обмеження у праві керування транспортним засобом під час мобілізації. А відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 39 закінченням виконавчого провадження є виконання або відкликання вимоги ТЦК та СП, скасування рішення суду про тимчасове обмеження громадянина України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації, якщо виконавче провадження розпочато за таким рішенням.

Такими є особливості досліджуваного провадження. Щодо судової практики, то перше рішення, яким було задоволено позов ТЦК та СП було прийнято 22 січня 2025 року Кузнецовським міським судом Рівненської області [17]. Результати пошуку в Єдиному реєстрі судових рішень дали 15 рішень в досліджуваних справах, які були прийняті з 10.03.25 [18] по 02.05.25 [19] Новоград-Волинським (Звягельським) міськрайонним судом Житомирської області. А пошук за допомогою «Опендатаботу» на 18.06.25 показав лише 9 рішень (8 з яких прийнято Новоград-Волинським і 1 – Кузнецовським судом) та 123 ухвали, більшість з яких – про повернення позовних заяв через неусунення недоліків (як правило – несплата судового збору).

Висновки. В умовах триваючої повномасштабної агресії росії проти України наша держава повинна вживати всіх необхідних заходів для забезпечення оборони України та відсічі агресору. Тому зміни до мобілізаційного законодавства в частині встановлення можливості ТЦК та СП звертатись до місцевих адміністративних судів з позовними заявами щодо тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації (ст. 283-2) вважаємо досить слушними. Аналіз законодавчих положень дозволив виділити особливості такого провадження: закріплення особливої підстави звернення; встановлення скорочених строків звернення до суду; звуженість вимог щодо змісту позову у порівнянні з загальними вимогами; закріплення підстави для відмови у відкритті провадження; встановлення спеціальних процесуальних строків; фіксація переважно письмової форми провадження; закріплення конкретних підстав для відмови у задоволенні заявлених позивачем вимог та для закриття провадження у справі; встановлення строку тимчасового обмеження; закріплення негайного виконання рішення суду та можливості апеляційного і касаційного оскарження, а також визначення особливостей початку та закінчення виконавчого провадження. Але так як несплата судового збору часто слугує підставою для повернення позову, доцільно передбачити в Законі України «Про судовий збір» звільнення територіального центру комплектування та соціальної підтримки від сплати судового збору. Також вважаємо, що

встановлення вичерпного переліку підстав для відмови у задоволенні позову позбавляє відповідача права заперечувати проти позову з інших підстав. Щодо закріплення обов'язковості негайного виконання рішення суду, доцільно або передбачити відповідне положення у ч. 1 ст. 371 Кодексу адміністративного судочинства України, або, враховуючи конституційні положення щодо обов'язковості апеляційного перегляду справи, вилучити обов'язковість негайного виконання зі ст. 282-3.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Черникова А.О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. Київ, 2016. 220 с.
2. Соловійова О.М. Термінові справи в адміністративному судочинстві: сутнісна характеристика та особливості розгляду. *Академічні візії*. Випуск 29/2024. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/1184>.
3. Черникова А.О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: від історії до сучасного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 306–309. URL: http://lsej.org.ua/6_2019/75.pdf.
4. Пашенко К.С. Термінові справи в адміністративному судочинстві України у контексті процесуальних зловживань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 190–193. URL: http://lsej.org.ua/5_2019/47.pdf.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку: Закон України від 11 квітня 2024 року № 3633-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-20#n21>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
7. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки: постанова КМУ від 23 лютого 2022 р. № 154 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2022-%D0%BF#Text>.
8. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>.
9. Ухвала Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області у справі № 285/1774/25 від 02 квітня 2025 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126280934>.
10. Ухвала Кузнецовського міського суду Рівненської області від 11 грудня 2024 року. URL: <https://court.opendatabot.ua/cause/565%2F2692%2F24>.
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку. № 10449 від 30.01.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43604>.
12. Ухвала Новоград-Волинського міськрайонного суду у справі № 285/974/25 від 18 березня 2025. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125940271>.
13. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 року № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.
14. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Ухвала Третьої колегії суддів Другого сенату Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційною скаргою Платова Сергія Михайловича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення ч. 10 ст. 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 22 травня 2018 року № 172-3(II)/2018). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/172-32_2018.pdf.
16. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.
17. Рішення Кузнецовського міського суду Рівненської області у справі № 565/2692/24 від 22.01.2025. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124683510>.
18. Рішення Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області у справі № 285/724/25 від 10 березня 2025 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125738293>.
19. Рішення Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області у справі № 285/1774/25 від 02 травня 2025 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127105543>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.35>

КОНФІСКАЦІЯ РОСІЙСЬКИХ АКТИВІВ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Колеснікова М.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0000-0003-3060-158X*

Гнідаш В.С.,

*студентка третього курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0003-0549-1523*

Колеснікова М.В., Гнідаш В.С. Конфіскація російських активів для відновлення України: правові проблеми реалізації

Стаття присвячена аналізу правових аспектів можливостей виплати репарації, а також конфіскації російських активів як одного з джерел фінансування відновлення України після масштабних руйнувань, завданих збройною агресією Російської Федерації. Основна увага зосереджена на аналізі міжнародно-правових норм, які регулюють питання конфіскації майна іноземних держав та їх громадян, а також можливостям адаптації існуючої юридичної практики до викликів, з якими зіткнулася Україна. Також, розглядаються національні законодавства як України, так і країн Європейського Союзу та інших держав, які вже запровадили санкції проти Російської Федерації та досліджують можливість конфіскації заморожених активів з метою їх подальшого використання на користь України, для відшкодування збитків.

У роботі згадується історичний досвід виплати репарацій різними країнами як після Першої, так і Другої світової війни, а також інших воєнних конфліктів. Також розглядаються міжнародні правові норми, які регулюють питання санкцій та конфіскацій майна, національного законодавства України та інших держав, а також дозволяють правові механізми реалізації цих заходів. Стаття містить комплексний огляд підходів, які розглядають Україну та її партнерів для формування правового інструментарію, який дозволить легітимно використовувати російські активи на відбудову зруйнованої інфраструктури та надання допомоги постраждалим громадянам. До того ж аналізуються пропозиції щодо створення певного механізму, що матиме юридичне право прийняти рішення про конфіскацію російських активів. Окрема увага приділяється правовим колізіям, викликам, пов'язаним із впровадженням таких рішень на міжнародній арені, та питанням захисту прав власності. У статті запропоновано декілька можливих правових шляхів, для отримання репарацій Україні, ще до завершення війни. Зазначені висновки статті акцентують увагу на необхідності узгодження правових механізмів з міжнародним правом та практичних потребах забезпечити доступ Україні до заморожених російських активів з ефективного відшкодування завданих повномасштабним вторгненням, тим самим забезпечити справедливість.

Ключові слова: конфіскація активів, російські активи, відновлення України, правові проблеми, міжнародне право, санкції, репараційні виплати, національні інтереси, конфіскація, активи.

Kolesnikova M.V., Hnidash V.S. Confiscation of russian assets for the restoration of Ukraine: legal problems of implementation.

The article analyzes the legal aspects of the possibilities of paying reparations and confiscation of Russian assets as one of the sources of financing Ukraine's recovery after the large-scale destruction caused by the armed aggression of the Russian Federation. The main focus is on the analysis of international legal norms governing the confiscation of property of foreign states and their citizens, as well as the possibilities of adapting existing legal practice to the challenges faced by Ukraine. The article also examines the national legislation of Ukraine, the European Union and other countries that have already imposed sanctions against the Russian Federation and are exploring the possibility of confiscating frozen assets for the purpose of using them in favor of Ukraine to compensate for losses.

The paper recalls the historical experience of paying reparations by various countries after both the First and Second World Wars, as well as other military conflicts. The article also examines international legal norms governing sanctions and confiscation of property, national legislation of Ukraine and other states, as well as legal mechanisms for the implementation of these measures. The article provides a comprehensive overview of the approaches that Ukraine and its partners are considering to develop legal instruments that will allow the legitimate use of Russian assets to rebuild the destroyed infrastructure and provide assistance to affected citizens. In addition, proposals are being analyzed to create a mechanism that will have the legal right to decide on the confiscation of Russian assets. Particular attention is paid to legal conflicts, challenges related to the implementation of such decisions in the international arena, and issues of property rights protection. The article proposes several possible legal ways to obtain reparations for Ukraine even before the end of the war. These conclusions of the article emphasize the need to harmonize legal mechanisms with international law and the practical need to ensure Ukraine's access to frozen Russian assets to effectively compensate for the damage caused by the full-scale invasion, thereby ensuring justice.

Key words: confiscation of assets, Russian assets, restoration of Ukraine, legal issues, international law, sanctions, reparations payments, national interests, confiscation, assets.

Постановка проблеми. Незліченні порушення міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права, такі як примусове переміщення, катування, сексуальне та гендерне насильство, до того ж, насильницькі зникнення та свавільні затримання, були зафіксовані під час окупації Криму Російською Федерацією у 2014 році, конфлікту на сході України з 2014 року та повномасштабного вторгнення Росії в Україну, яке розпочалося 24 лютого 2022 року. Повномасштабне вторгнення викликало безпрецедентну реакцію з боку органів державної влади України та міжнародної спільноти, спрямовану на забезпечення правосуддя для постраждалих. Окрім притягнення до відповідальності в рамках кримінального судочинства, необхідні репарації з метою відшкодування шкоди, завданої жертвам, а також відновлення їхньої гідності та відбудови їхнього життя.

Низка ініціатив щодо репарації, тобто відшкодування збитків, завданих внаслідок конфлікту в Україні, вже існують або перебувають на стадії реалізації як на державному, так і на міжнародному рівнях. Крім того, уряди різних країн світу, за підтримки уряду України, вивчають можливості залучення коштів для фінансування репарацій. Однак реалізація таких заходів досягається поруч із серйозними правовими перешкодами на міжнародному та національному рівнях. Це питання щодо численні правових колізій, пов'язаних із захистом суверенного імунітету держави, міжнародним законодавством щодо власності та санкцій, а також з практичною реалізацією таких конфіскацій у різних юрисдикціях. Важливою проблемою є пошук ефективних правових механізмів, які забезпечують справедливість та законність таких дій, зважаючи на міжнародні норми та права власників конфіскованих активів. Тому ця стаття спрямована на дослідження правових проблем, що виявляються в процесі конфіскації російських активів для відновлення України, та пошук можливих рішень для їх подолання.

Метою даного дослідження є аналіз правових аспектів і викликів, які пов'язані з конфіскацією російських активів на користь України, для відшкодування завданих збитків. Дослідження спрямовано на вивчення міжнародно-правових норм законодавства різних країн, а також на розробку певного механізму, який дозволить Україні та міжнародній спільноті ефективно забезпечити доступ до заморожених російських активів.

Стан опрацювання проблематики. Аналізом правових аспектів даної тематики займалися такі наукові діячі як Бараненко Д.В., Русін Р.М., Войціховський А.В., Кондратюк О.І., Ватамзюк-Зелінська У.З..

Виклад основного матеріалу. На превеликий жаль, Україна вкотре виборює своє право на незалежність, відбиваючи широкомасштабну агресію Росії. Країна зазнає велику кількість людських втрат, а також чимало матеріальних збитків. Людські життя неможливо повернути, але матеріальні втрати піддаються підрахункам.

Саме тому, ми маємо розглядати як питання про індивідуальну відповідальність російських військовослужбовців за вчинення ними воєнних злочинів, так і питання про матеріальну відповідальність Росії як держави-агресора. Тобто, має відбутися встановлення механізму компенсаційних грошових виплат, які необхідні для повоєнної відбудови України, а також компенсації українцям, які стали жертвами війни [1, с. 105-106]. До компенсаційних платежів відносять воєнні репарації. Репарації – це повне або часткове відшкодування матеріальних збитків, завданих війною, переважно у грошовій формі, за умовами мирного договору чи іншими міжнародно-правовими актами [2, с. 15].

Розглянемо історичний досвід стягнення репарацій. Найбільш відомий випадок репарацій стали виплати країнам Антанти з боку Німеччини після поразки в Першій світовій війні. Німеччина визнала свою поразку та підписала Версальську мирну угоду, після чого, за підрахунками, сума репарацій становила 269 млрд. золотих марок. У зв'язку з катастрофічним станом економіки країни репараційна комісія союзних держав скоротила цю суму до 132 млрд. золотих марок. Для того, аби Німеччина повністю виплатила знадобилося близько 90 років - останній платіж було зроблено у 2010 році [3]. По завершенню Другої світової війни жертви агресії висунули до Німеччини репараційні вимоги на загальну суму 320 млрд. дол, що становило в 10 разів більше, ніж річний національний дохід країни до війни [4]. Варто зазначити, що репарації не завжди виплачують готівкою, наприклад, виплати можуть бути у вигляді активів або технологій [5]. Тому, головною відмінністю серед виплат репарацій Німеччиною між Першою та Другою світовою полягає в тому, що після Першої світової війни було узгоджено суму виплат (конкретне число), а після Другої світової – країни переможниці розділили сектори, звідки безперешкодно могли вивозити активи. Таким чином, відповідно до Потсдамської конференції 1945 року було прийнято рішення: претензії СРСР будуть задоволені шляхом вилучення зі східної зони Німеччини та за рахунок німецьких активів, що перебувають у Болгарії, Фінляндії, Угорщині, Румунії та Східній Австрії. У свою чергу претензії США, Великобританії та інших країн, які мають право на репарації, задовольнялися із західних зон окупації [6]. Ірак також сплачував репарації за окупацію Кувейту, підставою для виплат стали резолюції Ради Безпеки ООН [3]. Можемо підсумувати та зробити висновок, що приклади успішної та повної виплати репарацій існують.

Цікавим питанням є те, чи зможе Україна отримати репарації до завершення війни? Для початку, згадаємо прецедент Іраку і Кувейту, де підставою для виплат стали резолюції Ради Безпеки ООН. Але, необхідно зазначити те, що резолюції Генасамблеї ООН мають рекомендаційний характер, а отже, вони не є обов'язковими до виконання. До того ж, станом на квітень 2022 року членство Росії в Раді ООН з прав людини призупинено, тому даний варіант нам не підходить [7].

Тим не менш, знову постає питання про те, чи існують інші способи зобов'язати Росію платити? Змусити виплатити репарації за допомогою наявних міжнародних механізмів досить складно. У Міжнародному суді ООН існує певна проблема юрисдикції. Суд має право розглядати справи лише в тому разі, якщо обидві держави погодилися стати сторонами судового розгляду. На даний момент, в суді перебуває позов України проти Росії за звинуваченням у порушенні Конвенції про запобігання геноциду [8]. Юридично зобов'язувальне рішення про виплату репарацій міг би ухвалити Міжнародний кримінальний суд у Гаазі. Предметна юрисдикція обмежена переслідуваннями осіб, які звинувачені в геноциді, а також злочинами проти людяності, воєнними злочинами і злочинами агресії. Однак для того, щоб суд міг порушити справу за обвинуваченням у злочинах агресії, необхідна резолюція Ради Безпеки ООН, а РФ, як постійний член Радбезу ООН, очікувано накладе вето на це рішення. Тому наразі обговорюється створення спеціального трибуналу [7].

На сьогодні ведеться активна дискусія стосовно того, чи є можливість конфіскації заморожених російських активів для виплати репарацій. Мова йде, перш за все, про зарубіжні активи російських підприємств, що потрапили під санкції, власність приватних осіб і золотовалютні резерви російського Центробанку. Під час Ради асоціації Україна-Євросоюз представник ЄС Жозеп Боррель запропонував використовувати в інтересах України відсоткові нарахування на заморожені російські активи. Якщо цю пропозицію підтримають країни ЄС, вся сума таких нарахувань буде спрямовуватися до бюджету ЄС та передаватися Україні: 90 відсотків на військові потреби, ще 10 відсотків – на програми відновлення країни та на розвиток української оборонної промисловості [9]. Для реалізації цього необхідно створити спеціальну комісію, а також Фонд із залученням міжнародних учасників та спостерігачів, тим самим гроші розподіляються та направляються у Фонд. Але для конфіскації російських активів і переказу грошей в Україну необхідна юридична підстава. Наприклад, судове або арбітражне рішення [10]. Поки міжнародної арбітражної комісії досі не існує, а рішення національних судів про вилучення пов'язані з правовими складнощами. У міжнародному праві визначено, що державні активи, які використовуються в суверенних цілях, володіють імунітетом, що захищає їх від конфіскації. Однак, резолюція Генеральної Асамблеї, певним чином допускає внесення в договір між Україною і третіми країнами пункту, що позбавить Росію цього імунітету [11, с. 23].

Але, нарешті, у цьому питанні є позитивний рух, бо Україна може створити історичний прецедент та отримати репарації на відновлення від РФ ще до поразки країни-агресорки. У березні 2024 року стало відомо, що лідери Євросоюзу ухвалили «політичне» рішення щодо використання доходів із заморожених російських активів для України, проте без плану дій. Водночас, як йдеться у спільній заяві за підсумками першого дня саміту ЄС, домовились «продовжити роботу» над планом

їхнього використання. Проте варто зазначити, що Угорщина блокує конфіскацію заморожених активів Росії на користь України. У ЄС пропонують використовувати доходи від цих активів на купівлю зброї для України, аби протистояти російській агресії. Нині лідери ЄС працюють над планом, як ці прибутки з активів РФ виділяти Україні. Якщо план буде дієвим, то Україна зможе отримати близько трьох мільярдів євро на рік. Гроші скерують на підтримку відновлення та військової оборони України в умовах російської агресії [12].

Фінальне рішення щодо надання Україні коштів, які будуть забезпечені прибутками від заморожених російських активів, може бути ухвалене до кінця поточного року, а перші транші – надійти на початку 2025-го, вважає голова аналітичного центру «Інститут законодавчих ідей» Тетяна Хутор [13]. Тому, мета України — отримати всі 300 мільярдів доларів заморожених російських активів, про що наголосив Прем'єр-міністр України Денис Шмигаль під час форуму «Україна 2024. Незалежність». Він підкреслив, що насамперед зазначені кошти направлятимуться для відшкодування втрат людей. До того ж, Денис Шмигаль переконаний, що Україна повинна мати можливість, у разі необхідності, скористатися цими коштами для фінансування бюджету та для потреб Сил безпеки й оборони [14].

Висновок. Підсумовуючи усе вище зазначене, необхідно зробити наступні висновки. На сьогодні тема репараційних виплат для України, зокрема конфіскації російських активів набула значної актуальності у світовій війні, що триває з 2022 року, та нанесених збитків, які вимагають значних фінансових ресурсів для відбудови країни. Ми розглянули декілька шляхів, які могли б бути дієвими, зокрема визначили, що одним із деяких джерел фінансування такого відновлення необхідно розглядати конфіскацію активів Росії та російських олігархів.

Однією з ключових правових перепон на шляху до конфіскації російських активів є норми міжнародного права, особливо ті, що стосуються суверенітету держави. Ми встановили, що відповідно до принципу суверенної недоторканності, майно, що належить державам, захищено від конфіскації чи націоналізації іноземними юрисдикціями. Це означає, що активи, належні Російській Федерації, захищені від примусового вилучення без відповідного рішення міжнародних судових інстанцій або спеціальних механізмів, які повинні бути створені за домовленістю між державами. Конфіскація активів на національному рівні також стикається з численними перешкодами. Більшість країн Заходу мають законодавчі норми, які захищають право власності. Примусова конфіскація приватних активів (зокрема, активів російських олігархів) може порушити принцип права верховенства та права на захист приватної власності, що закріплені в міжнародних конвенціях, таких як Європейська конвенція з прав людини.

Важливим є те, що ті санкційні механізми, які впроваджені проти Росії з боку Європейського Союзу, США та інших країн, передбачають замороження активів, а не їхню конфіскацію. Замороження означає тимчасове припинення права користуватися чи розпоряджатися активами, але не надає правового механізму для передачі їх на використання іншої сторони. Щоб здійснити перехід від замороження до конфіскації, необхідно розробити нові правові рамки, які дозволять державам законно передавати заморожені активи на користь України або спеціальні фонди для її відновлення. Та все ж таки, наразі розробляється певний план та механізм для конфіскації активів Росії на користь України. Конфіскація російських активів для відновлення України – це складний і багатогранний процес, що вимагає всебічного врахування як правових, так і політичних аспектів. Попри величезні результативні вигоди для України, реалізація цієї ініціативи стикається з серйозними правовими проблемами на міжнародному та національному рівнях. Тільки через законні та прозорі процедури можна досягти справедливого вирішення питання про використання активів агресора для відбудови постраждалої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Надання репарацій для України. Брифінговий документ. *Home – Global Survivors Fund*. URL: https://www.globalsurvivorsfund.org/fileadmin/uploads/gsf/Documents/Resources/Reports/Reparations_Briefing_UA.pdf.
2. Максим Куждін. Питання на 300 мільярдів: як Україні отримати репарації?. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/02/29/710592/>.
3. Барановська М. Чи можна змусити Росію сплачувати репарації Україні? – DW – 18.11.2022. *dw.com*. URL: <https://amp.dw.com/uk/ci-mozna-zmusiti-rosiu-splacuvati-reparacii-ukraini/a-63812037>.
4. Лисенко О. Неминуча війна, Маєвський О. (2022). *Електронна бібліотека | Інститут історії України*. URL: http://resource.history.org.ua/publ/UII_2022_4_5.
5. Що таке репарації та які країни їх виплачували? *Фільтр. Національний проект з медіаграмотності*. URL: <https://filter.mkp.gov.ua/shho-take-reparacziyi-ta-yaki-krayiny-yih-vyplachuvaly/>.

6. Українська правда. Український механізм репарацій: чому "німецька" формула неактуальна. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/06/21/7407797/#:~:text=За%20підсумками%20Першої%20світової%20війни,майже%2090%20років%20на%20виплати.>
7. Притягнення Росії до відповідальності за злочини проти України: можливі варіанти. *PRAVO.UA*. URL: <https://pravo.ua/prytiahnennia-rosii-do-vidpovidalnosti-za-zlochyny-proty-ukrainy-mozhlyvi-varianty/>.
8. Барановська М. Чи можна змусити Росію сплачувати репарації Україні?. *ГЛАВКОМ*. URL: https://glavcom.ua/digest/chi-mozhna-zmusiti-rosiju-splachuvati-reparatsiji-ukrajini-890346.html#google_vignette.
9. Ukrinform. Україна може отримати репарації ще до військової поразки Росії - Малуцька. *Укрінформ - актуальні новини України та світу*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3842986-ukraina-moze-otrimati-reparacii-se-do-vijskovoї-porazki-rosii-maluska.html>.
10. Конфіскація російських активів: досвід України та союзників (січень - вересень 2023 року): аналітична доповідь. / Львів: Центр Дністрянського, 2023. 31 с.
11. Slovo i Dilo. Конфіскація російських активів в Україні та світі: як просувається вилучення майна агресора. *Слово і Діло*. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2023/03/08/stattja/ekonomika/konfiskacziya-rosijskыx-aktyviv-ukrayini-ta-sviti-yak-jdut-spravу-vyluchennyam-majna-ahresora>.
12. Дмитро Михайлов. Рішення про конфіскацію доходів від заморожених активів РФ ухвалить найближчими тижнями – Euroclear. *Суспільне Новини*. URL: <https://suspilne.media/741215-risenna-pro-konfiskaciu-dohodiv-vid-zamorozenih-aktiviv-rf-uhvalat-najblizcimi-tiznami-euroclear/>.
13. Інтерес України у тому, щоб це був грант – Хутор про \$50 млрд заморожених російських активів. *Головна | Українське радіо*. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=105384>.
14. Наше завдання: отримати 50 млрд доларів від заморожених активів рф до кінця року. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nashe-zavdannia-otrymaty-50-mlrd-dolariv-vid-zamorozhenykh-aktyviv-rf-do-kintsia-roku-denys-shmyhal>.

УДК 347.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.36>

ОСОБЛИВОСТІ СТЯГНЕННЯ АЛІМЕНТІВ З ВІЙСЬКОВИХ ТА ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Комарницька І.І.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного права та процесу,
Національний університет «Львівська політехніка»,
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти*

Комарницька І.І. Особливості стягнення аліментів з військових та військовополонених в умовах воєнного стану.

Стаття присвячена дослідженню питання правового регулювання стягнення аліментів в умовах воєнного стану з військовослужбовців та військовополонених у зв'язку з запровадженням на території України воєнного стану, ведення масштабних бойових дій та мобілізації населення. Тому з початком повномасштабної війни питання щодо стягнення аліментів з військовослужбовців стало досить актуальним. Адже, існує цивільна частина життя військовослужбовців поряд із несенням військової служби. Також, трапляються випадки захоплення у полон військовослужбовців України. Після взяття в полон, військовослужбовець набуває правового статусу військовополонений. Обов'язок щодо сплати аліментів не припиняється й після потрапляння військовослужбовця в полон.

Сьогодні серед військовослужбовців можуть бути особи, які набули статусу боржника в межах виконавчого провадження стягнення аліментів. При цьому із регулюванням стягнення аліментів з військовослужбовців проблем не виникає, однак виникають певні складнощі зі стягненням аліментів із військовополоненого.

На сьогодні законодавство не встановлює ніяких обмежень щодо стягнення з військовослужбовців аліментів. Військовослужбовці, як і цивільні особи, сплачують аліменти на загальних підставах та із усіх видів грошових надходжень (окрім тих, які не мають постійного характеру).

Дослідження питання щодо стягнення аліментів з військовослужбовців та військовополонених спрямовано на з'ясування проблем їх стягнення з боржників, пошук балансу між захистом майнових інтересів обох сторін. Тобто, ціль дослідження даної проблеми направлена не лише на пошук механізму стягнення аліментів, а, й на питання захисту у подібних випадках майнових інтересів боржника та інтересів дитини. На сьогодні існують певні невідповідності норм законодавства нормативно-правовим актам міжнародного права, та проблеми застосування національного законодавства на завдання шкоди інтересам дитини й боржника. Необхідним стає пошук шляхів відносно вирішення проблеми із забезпеченням інтересів дитини у межах виконавчого провадження щодо боржника військового чи військовополоненого.

В національному законодавстві існує подвійна правова природа аліментів, що викликає необхідність захисту прав дитини та потребу в правовому й соціальному захисті військовослужбовців. Також існують проблеми щодо стягнення аліментів із мобілізованих військовослужбовців, а тому, виникають негативні наслідки при зупиненні провадження про стягнення аліментів й відсутність інших можливостей їх стягнення.

Ключові слова: аліменти, аліментні відносини, військовослужбовець, військовополонений, виконавче провадження, воєнний стан, захист інтересів дитини, захист майнових інтересів боржника, стягнення аліментів.

Komarnytska I.I. Peculiarities of collecting alimony from military personnel and prisoners of war under martial law.

The article is devoted to the study of the issue of legal regulation of the collection of alimony in martial law from military personnel and prisoners of war in connection with the introduction of martial law on the territory of Ukraine, the conduct of large-scale hostilities and the mobilization of the population. Therefore, with the beginning of a full-scale war, the issue of the collection of alimony from military personnel has become quite relevant. After all, there is a civilian part of the life of military personnel along with military service. Also, there are cases of capture of Ukrainian military personnel. After being captured, a military personnel acquires the legal status of a prisoner of war. The obligation to pay alimony does not cease even after the military personnel is captured.

Today, among military personnel there may be persons who have acquired the status of a debtor within the framework of enforcement proceedings for the collection of alimony. At the same time, there are no problems with the regulation of the collection of alimony from military personnel, however, there are certain difficulties with the collection of alimony from a prisoner of war.

Today, the legislation does not establish any restrictions on the collection of alimony from military personnel. Military personnel, like civilians, pay alimony on a general basis and from all types of cash receipts (except for those that are not permanent).

The study of the issue of collecting alimony from military personnel and prisoners of war is aimed at clarifying the problems of their collection from debtors, finding a balance between protecting the property interests of both parties. That is, the purpose of studying this problem is aimed not only at finding a mechanism for collecting alimony, but also at the issue of protecting the property interests of the debtor and the interests of the child in such cases. Today, there are certain inconsistencies between the norms of the legislation and the regulatory legal acts of international law, and the problem of applying national legislation to harm the interests of the child and the debtor. It becomes necessary to find ways to solve the problem of ensuring the interests of the child within the framework of enforcement proceedings against a military debtor or prisoner of war.

In national legislation, there is a dual legal nature of alimony, which causes the need to protect the rights of the child and the need for legal and social protection of military personnel. There are also problems with the collection of alimony from mobilized military personnel, and therefore, negative consequences arise when the proceedings for the collection of alimony are suspended and there are no other possibilities for their collection.

Key words: alimony, alimony relations, military personnel, prisoner of war, enforcement proceedings, martial law, protection of the interests of the child, protection of the property interests of the debtor, collection of alimony.

Постановка проблеми. Війна не є приводом забути про сплату аліментів. Події, які відбуваються в Україні та пов'язані зі збройним конфліктом розв'язаним країною-агресором, вимагають перегляду та адаптації національних законів до нових реалій сьогодення й усунення прогалин, що ускладнює процес виплати та стягнення аліментів.

Питання реалізації захисту прав дітей залишаються актуальними завжди, а з початком військових дій та воєнного стану з 24.02.22 р. придбали особливої гостроти [1]. Військові дії в Україні спричинили значні соціальні й економічні наслідки, вплинувши негативно на життя громадян України, особливо на тих, хто повинен отримувати аліменти. Проте, необхідно пам'ятати, що порушення прав дітей щодо аліментного забезпечення трапляються не тільки в умовах війни, а й у мирний час.

Таким порушенням є невиконання батьками обов'язків щодо матеріального забезпечення дітей. При цьому, законодавством досить чітко визначено механізм присудження аліментів [2].

З іншого, необхідно враховувати складні обставини, в яких перебувають захисники країни, виконуючи свій військовий обов'язок. Тому питання стягнення аліментів з військовослужбовців під час воєнного стану потребують ретельного дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні правових особливостей стягнення аліментів з військовослужбовців під час дії воєнного стану на території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджуючи особливості стягнення аліментів в умовах воєнного стану необхідно зазначити, що особливості стягнення аліментів та правові проблеми у сфері нарахування аліментів було охарактеризовано багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими такими як: Бульчик К., Голубенко Т., Дяченко С., Коломієць Ю., Лямзіна О., Маковій В., Музика Я., Орел Л., Приходько Н., Ратушна Б., Скрипник В., Фурса С. Однак, не дивлячись на дослідження, які охопили широкий спектр питань, пов'язаних із законодавчим регулюванням аліментних відносин в умовах воєнного стану, існують певні особливості нарахування та стягнення аліментів з урахуванням воєнних обставин та отримання аліментів.

Виклад основного матеріалу. Закон про стягнення аліментів під час воєнного стану в Україні зазнав змін, що вплинули на права й обов'язки таких цих платежів [3]. Події, що останнім часом відбуваються в країні та пов'язані з збройним конфліктом, потребували адаптації національних законів до нових сурових реалій й усунення усіх можливих прогалин, які ускладнювали механізм стягнення аліментів. Згідно із національним законодавством України, війна, воєнний стан, терористична діяльність, окупація або інші ситуації, які загрожують національній безпеці країни, є надзвичайними ситуаціями. Це надає можливість батькам, що знаходяться у зоні бойових дій чи постраждали від воєнного конфлікту, звернутися до суду для отримання рішення за поданою вимогою щодо стягнення аліментів. У відповідності до сучасних змін, держава надає перевагу підтримці дітей, що опинилися у складних життєвих обставинах через військові дії. Держава активно

застосовує принципи «інтересів дитини» й «захисту найкращих інтересів дитини», що зазначені Конвенцією ООН прав дитини та встановлюють повну відповідальність батьків за забезпечення, у тому числі і фінансовому, дитини [4].

Окрім того, було введено механізми щодо сплати аліментів в разі, коли батько, що зобов'язаний сплатити аліменти перебуває на службі в армії чи виконує свої обов'язки із національної безпеки країни. Таким механізмом є можливість звернутися до військової частини чи органу, що відповідає за соціальні виплати безпосередньо з військової чи служби безпеки. [5].

Право дітей на відповідне утримання тісно пов'язане із її правом на гідне життя. У відповідності до статті 8 Закону України «Про охорону дитинства», держава повинна гарантувати створення відповідних умов щодо всебічного розвитку дитини, включаючи її інтелектуальне, культурне, моральне, фізичне, духовне й соціальне становлення [6]. Даний закон, досить чітко зазначає відповідальність батьків чи осіб, що їх замінюють, забезпечення потреб дітей.

Міністерство юстиції України 01.04.22 р. оприлюднило роз'яснення про аліментні зобов'язання під воєнного стану. Даний документ було розроблено у зв'язку із прийняттям Закону України № 2129-IX від 15.03.22 р.. Згідно із прийнятим законом, тимчасово, на час дії воєнного стану призупиняється стягнення заборгованості із заробітної плати чи інших доходів боржника. Чітке розуміння як діють аліментні зобов'язання під час воєнного стану надають роз'яснення Міністерства юстиції. Громадяни, що мають право на одержання аліментів, мають усі підстави бути впевненими, що їх права будуть захищені [7].

У відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.22 р. № 122 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26.02.93 р. № 146» із військовослужбовців, що входять до лав Збройних Сил України, чи інших військових формувань, Державного спецзв'язку, Державної прикордонної служби, осіб, що працюють в поліції, осіб рядового та начальницького підрозділів внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань, Державної кримінально-виконавчої служби та служби цивільного захисту стягнення аліментів відбувається із усіх видів грошових доходів, крім тих, що не мають постійного характеру (додаткові одноразові види грошового забезпечення, такі як: винагороди й додаткові винагороди під час дії воєнного стану), та також у інших випадках, що передбачені чинним законодавством [8].

У відповідності роз'яснень Міністерства юстиції України що були опубліковані 01.04.2022 р., що батьки, які проживають окремо від дітей зобов'язані утримувати їх, при цьому стягнення аліментів не припиняється навіть при умові введення воєнного стану. Отже, чинне законодавство не встановлює жодних обмежень щодо стягнення аліментів із військовослужбовців та має відбуватись на загальних підставах та засадах [7].

У ході виконання військових завдань, військовослужбовці можуть потрапити у полон, у якому військовослужбовець набуває іншого правового статусу військовополоненого, після набуття якого особа знаходиться у полоні до моменту репатріації. В даному випадку, особа немає можливості реалізовувати свої права й виконувати свої обов'язки.

За національним законодавством стягнення аліментів, зазвичай, відбувається через суд із урахуванням постійних та офіційних доходів платника аліментів. Із заявою щодо стягнення аліментів потрібно звернутися до суду за місцем реєстрації особи [9].

Ситуація з судовими позовами щодо стягнення аліментів з військовослужбовців має свої нюанси. Якщо позов щодо стягнення аліментів було подано до суду після початку повномасштабного вторгнення, то:

Військовослужбовець має повне право звернутися до суду із заявою щодо зупинення провадження по справі.

Зупинення може відбутися через поважну причину, а саме неможливість вчасно прибути до суду через військовий обов'язок та його виконання (згідно з п. 2 ч. 1 ст. 251 ЦПК України [10]).

У такому випадку суд повинен зупинити провадження, якщо:

Сторона чи третя особа, що висуває вимоги, перебуває у складі ЗСУ чи інших законних військових формувань.

Військові формування приведені у воєнний стан чи залучені до антитерористичної операції [11].

Однак, зупинення провадження не скасовує стягнення аліментів, адже провадження буде відновлено після закінчення дії поважної причини й військовослужбовець має повне право щодо захисту своїх прав, у тому числі пов'язаних із стягненням аліментів.

Згідно з п. 17 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження» [12], виконавець зупиняє виконавчі дії в разі позбавлення особи свободи унаслідок військових дій проти України, що встановлено Законом України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» [13]. Сфера дії цього закону поширюється на усіх громадян України яких було позбавлено особистої свободи у зв'язку із захистом незалежності, державного суверенітету, територіальної ці-

лісності та недоторканності України унаслідок збройної агресії, які належать до складу сил безпеки і сил оборони України чи категорій осіб, що визначені Женевською конвенцією про поводження із військовополоненими від 12.08.49 р. та Додатковим протоколом до Женевських конвенцій від 12.08.49 р., який стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06.77 р. [14].

Однак, згідно ч. 6 ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» за військовослужбовцями, що захоплені у полон чи заручниками, інтернованими у нейтральних державах чи безвісно відсутніми, згідно законодавства зберігаються виплати у розмірі посадового окладу за останнім місцем служби, надбавки за вислугу років, окладу за військовим званням, інших додаткових видів грошового забезпечення постійного характеру та видів грошового забезпечення із врахуванням змін вислуги років й норм грошового забезпечення [13]. Отже, виникає ситуація, при якій виконавець перестає виконувати виконавчі дії, що спрямовані на стягнення аліментів, однак боржник продовжує отримувати дохід. Це не відповідає ст. 51 Конституції України [15], ст. 3, 18, 27 Конвенції про права дитини [4], що ратифікована Постановою ВР № 789-XII від 27.02.91 р., ст. 8, 11 Закону України «Про охорону дитинства», адже така практика позбавляє дитину аліментів, як основного джерела існування [6]. Отже, у такому випадку законодавством не забезпечуються інтереси дитини, й навпаки шкодять їм.

Звісно, ч. 6 ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» передбачено також і те, що сім'ям військовослужбовців, що були захоплені у полон, виплачується щомісячно грошове забезпечення, у порядку й в розмірах, які встановлюються Кабінетом Міністрів України [13]. Однак, ця норма на практиці має досить суттєві проблеми в застосуванні. Якщо у своїх особистих даних військовослужбовець не зазначив наявність дитини від колишнього шлюбу, то у частині в якій він служить буде відсутня інформація щодо такої дитини. І, хоч виконавець має повноваження встановити військову частину де боржник-військовий проходить службу, однак, після отримання відомостей щодо потрапляння боржника у полон, він має зупинити вчинення будь-яких виконавчих дій [16].

В такому випадку, єдиним варіантом вирішення питання щодо отримання аліментів є звернення до військової частини де військовополонений проходив службу із заявою щодо отримання нарахованого йому грошового забезпечення підставою якої є ч. 6 ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [13], однак місцезнаходження військової частини є державною таємницею. Отже, на позивача покладається тягар пошуку і реалізації права щодо отримання грошового забезпечення боржника-військовополоненого, хоч механізми стягнення аліментів у межах виконавчого провадження є більш простими та доступними [16].

Також, існує й інший аспект, що порушує майнові інтереси боржника-військовополоненого. Хоча виконавець і зобов'язаний зупинити вчинення виконавчих дій у відповідності п. 17 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження», однак, це не зупиняє нарахування заборгованості щодо сплати аліментів. Коли боржник-військовополонений отримує свободу, такі відомості отримує й виконавець, і, на підставі ч. 12 ст. 35 Закону України «Про виконавче провадження», то після шести місяців із моменту визволення з полону, виконавець продовжить вчинення виконавчих дій про що виноситься відповідна постанова згідно ч. 5 ст. 35 Закону України «Про виконавче провадження» [12]. Після визволення з полону військовослужбовці мають проходити лікування й реабілітацію, а це означає, що військовослужбовець за період перебування у полоні може не знати чи не дізнатись про існування значної суми заборгованості.

В результаті у боржника-військовослужбовця виникає суттєва заборгованість, а виконавець, накладає арешти на грошове забезпечення такої особи, арешт на майно, обмеження у праві виїзду за кордон, обмеження в керуванні транспортними засобами й інші обмеження встановлені ч. 9 ст. 71 Закону України «Про виконавче провадження» [12].

Така ситуація для боржника створюється штучно, через повну невідповідність п. 17 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження» і, таким нормам права як: ст. 51 Конституції України [15], ст. 3, 18, 27 Конвенції про права дитини [4] ратифіковану Постановою ВР № 789-XII від 27.02.91 року, яка набула чинності від 27.09.1991 року, ст. 8,11 Закону України «Про охорону дитинства» [6]. Враховуючи, що після визволення з полону військовослужбовець може не мати заощаджень, так як грошове забезпечення виплачувалось сім'ї під час перебування його в полоні. В такому випадку, виплата заборгованості у межах виконавчого провадження щодо стягнення аліментів може бути досить суттєво ускладнено, особливо якщо утворилась велика сума заборгованості по сплаті аліментів, коли військовий перебував тривалий час у полоні [17]. Отже, такі невідповідності норм чинного законодавства ставлять під загрозу інтереси боржника-військовослужбовця. Знаходячись в полоні, військовослужбовець повинен мати право на те, що законодавство щодо регулювання стягнення аліментів не зможе завдати шкоди дитині чи його майновим інтересам [18].

Висновки. В умовах воєнного стану стягнення аліментів стає досить поширеною проблемою, адже, аліменти на дитину мають подвійну правову природу, а саме стають об'єктом як цивільних, так і, сімейних правовідносин.

На момент проходження служби військовослужбовці не втрачають обов'язок з утримання власних дітей, але це ускладнюється в умовах воєнного стану через складні економічні й соціальні обставини, що спричинені війною.

На сьогодні існують певні протиріччя у законодавстві щодо стягнення аліментів з військовослужбовців. Адже, з одного боку, закон гарантує право дитини на отримання аліментів, а з іншого військовослужбовці, що ризикують життям, також потребують соціального захисту.

Існують певні проблемні питання в сфері стягнення аліментів із військовослужбовців, наприклад: зупинення провадження в справах про стягнення аліментів, якщо військовослужбовець не може прийти до суду у зв'язку із виконанням військового обов'язку; через зниження доходів військовослужбовців стану може виявитись потреба в зменшенні розміру аліментів; переміщення військовослужбовців, зміна місць дислокації ускладнюють процес стягнення аліментів.

Суди намагаються віднайти баланс між правами дитини і військовослужбовця, застосовуючи при цьому різні підходи щодо вирішення спірних питань. При цьому важливим фактором стає індивідуальний підхід до кожної справи з врахуванням всіх обставин.

Відсутність інших, альтернативних механізмів з інших джерел доходу щодо стягнення аліментів ускладнює ситуацію. Невизначеність термінів служби й можливість звільнення створюють ризики для стягнення аліментів.

Після закінчення війни та скасування воєнного стану питання стягнення аліментів буде вирішуватися за законами звичайного часу, тож варто акцентуватися на майбутньому розв'язанні проблеми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 / *Президент України. Голос України*, 24.02.2022, № 37.
2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення 15.06.2025).
3. Приходько Н. Стягнення аліментів під час воєнного стану. *Матеріали науково-практичної конференції викладачів, аспірантів та студентів Сумського НАУ (25-28 квітня 2023 р.)*. Суми, 2023. Ст. 642. URL: <https://repo.snau.edu.ua/bitstream/123456789/11059/1/%D> (дата звернення 17.06.2025).
4. Про права дитини: Конвенція від 20.11.1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text (дата звернення 17.06.2025).
5. Кушніренко Т. Стягнення аліментів під час війни. Інтенет. 2023. URL: <https://intent.press/expert/humanrights/2023/styagnennya-alimentiv-pid-chas-vijni-rozjasnennya-ekspertki> (дата звернення 20.06.2025).
6. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30, ст. 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text> (дата звернення 19.06.2025).
7. Роз'яснення Мін'юсту щодо аліментних зобов'язань у період воєнного стану від 01.04.2022 р. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/rozyasnennya-minyustu-shchodo-alimentnih-zobovyazan-u-period-voennogo-stanu> (дата звернення 21.06.2025).
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 146: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2022 року № 122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/122-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.06.2025).
9. Маковій В.П. Способи виконання обов'язку батьків з утримання дитини в сучасних умовах. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: *матеріали XIV міжнар. наук.-практ. інтернетконф. Одеса, 31 жовтня 2022 р. Одеса: оДувС, 2022*. Ст. 81-84.
10. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, ст. 492. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.
11. Про перелік видів доходів, які враховуються при визначенні розміру аліментів на одного з подружжя, дітей, батьків, інших осіб: Постанова від 26 лютого 1993 року № 146 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/146-93-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.06.2025).

12. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення 23.06.2025).
13. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей: Закон України від 26.01.2022 р. № 2010-IX / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text> (дата звернення 20.06.2025).
14. Про поводження з військовополоненими: Женевська конвенція від 12.08.1949 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text (дата звернення 23.06.2025).
15. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21-22, ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення 19.06.2025).
17. Дяченко С.В., Лямзіна О.В., Стягнення аліментів з військовослужбовців в умовах воєнного стану: проблематика, шляхи вирішення та судова практика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 138–141.
18. Про застосування судами окремих норм Сімейного кодексу України при розгляді справ щодо батьківства, материнства та стягнення аліментів: Постанова Пленуму Верховного суду України від 15.05.2006 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-06#Text> (дата звернення 20.06.2025).

УДК 351.74:342.9(100)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.37>

**СУЧАСНІ НАПРЯМКИ МОДЕРНІЗАЦІЇ
СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ:
ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЗМІНИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
ТА ОНОВЛЕННЯ СФЕРИ ПОВНОВАЖЕНЬ¹**

Литвиненко Є.В.,

*PhD зі спеціальності 081 Право,
асистент кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства
Сумського державного університету
ORCID: 0000-0002-4735-3722*

Миргород В.В.,

*доктор юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету
ORCID: 0000-0002-3302-221X*

Литвиненко Є.В., Миргород В.В. Сучасні напрямки модернізації системи правоохоронних органів у провідних країнах світу: основні тенденції зміни правового статусу та оновлення сфери повноважень.

Стаття присвячена дослідженню сучасних напрямків модернізації систем правоохоронних органів у провідних країнах світу та аналізу основних тенденцій зміни їхнього правового статусу й оновлення сфери повноважень. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю комплексного реформування системи правоохоронних органів України відповідно до європейських і міжнародних стандартів в умовах глобалізаційних процесів, євроінтеграційних прагнень та воєнного стану. Судова практика Європейського суду з прав людини вказує на систематичні порушення в Україні, зокрема тримання під вартою без судового рішення чи невиконання рішень про звільнення, що свідчить про недостатню ефективність існуючої системи та нагальну потребу в її модернізації.

Проаналізовано структурні особливості організації правоохоронних систем європейських країн та США, визначено специфічні риси їх функціонування, зокрема розгалуженість і різноманітність правоохоронних систем, наявність правоохоронних органів у різних міністерствах і відомствах за принципом незалежності один від одного при збереженні тісної взаємодії та диференціації за джерелами фінансування на державні, муніципальні та приватні.

Детально досліджено досвід Польщі щодо концептуалізації правоохорони в межах загальної системи національної безпеки з виділенням трьох етапів становлення правового забезпечення, специфіку французької поліцейської системи, яка демонструє рух від централізації до часткової децентралізації, британську модель децентралізованої поліції, що ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування.

Особлива увага приділена аналізу спеціалізації поліцейських служб та їх ролі в забезпеченні національної безпеки, де показано, що лише невелика частина часу патрульної поліції використовується для проведення арештів, а більшість діяльності складається з надання екстрених послуг, підтримання порядку та вирішення спорів. Розглянуто концепцію «співробітництва» у сфері громадської безпеки, сформовану у Франції, основними принципами якої є пріоритет права і свободи людини, визнання права на безпеку фундаментальним правом, партнерство на основі договору, визнання відповідальності держави за рівень безпеки та створення організаційно-правових засад взаємодії.

Ключові слова: модернізація правоохоронних органів, публічно-управлінська діяльність, європейські стандарти, децентралізація поліції, громадська безпека.

¹ Робота виконана в рамках проекту «Засади діяльності правоохоронних органів у сфері контролю за системою залучення і використання МПД: глобалізаційний вимір» (номер державної реєстрації 0124U000635).

Lytvynenko E.V., Myrhorod V.V. Modern directions of modernization of the law enforcement system in the leading countries of the world: the main trends in changing the legal status and updating the scope of powers.

The article is dedicated to the study of contemporary directions in the modernization of law enforcement systems in leading countries worldwide and the analysis of main trends in changing their legal status and updating their sphere of authority. The relevance of the study is determined by the necessity of comprehensive reform of Ukraine's law enforcement system in accordance with European and international standards under conditions of globalization processes, European integration aspirations, and martial law. The judicial practice of the European Court of Human Rights indicates systematic violations in Ukraine, particularly detention without court decisions or non-execution of release orders, which demonstrates insufficient effectiveness of the existing system and urgent need for its modernization.

The structural features of law enforcement systems organization in European countries and the USA have been analyzed, and specific characteristics of their functioning have been identified, particularly the branching and diversity of law enforcement systems, the presence of law enforcement agencies in various ministries and departments based on the principle of independence from each other while maintaining close interaction and differentiation by funding sources into state, municipal, and private.

The Polish experience regarding the conceptualization of law enforcement within the general national security system has been studied in detail, with the identification of three stages of legal framework development, the specificity of the French police system, which demonstrates movement from centralization to partial decentralization, and the British model of decentralized police based on the combination of state powers and local self-government authorities.

Special attention has been paid to analyzing the specialization of police services and their role in ensuring national security, where it is shown that only a small portion of patrol police time is used for conducting arrests, while most activities consist of providing emergency services, maintaining order, and resolving disputes. The concept of «cooperation» in the field of public security, formed in France, has been examined, with its main principles being the priority of human rights and freedoms, recognition of the right to security as a fundamental right, partnership based on agreement, recognition of state responsibility for the level of security, and creation of organizational and legal foundations for interaction.

Key words: modernization of law enforcement agencies, public administrative activity, European standards, police decentralization, public security.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації, євроінтеграції та воєнного стану виникає потреба у комплексному реформуванні системи правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів. Сучасні виклики вимагають швидкого реагування від законодавців і правоохоронних структур.

Особливо гостро постає питання адаптації діяльності правоохоронних органів до вимог правового режиму воєнного стану, що потребує перегляду їхньої організаційної структури та повноважень. Судова практика Європейського суду з прав людини вказує на систематичні порушення в Україні, що свідчить про недостатню ефективність існуючої системи.

Відсутність системного аналізу зарубіжного досвіду модернізації правоохоронних систем та чітких критеріїв застосування положень міжнародних конвенцій ускладнює процес ефективного реформування. Це обумовлює необхідність дослідження сучасних тенденцій зміни правового статусу правоохоронних органів у контексті світового досвіду.

Метою статті є дослідження та систематизація сучасних напрямків модернізації систем правоохоронних органів у провідних країнах світу, аналіз основних тенденцій зміни їхнього правового статусу та оновлення сфери повноважень з метою визначення перспективних шляхів реформування національної правоохоронної системи України в умовах євроінтеграційних процесів та воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Аналіз наукової літератури з проблематики правоохоронної діяльності та забезпечення громадської безпеки демонструє багатоаспектність досліджень у цій галузі. Сучасний стан злочинності та правоохоронної діяльності розглядається у працях І. Клименка, який досліджує динаміку злочинності в Україні в умовах воєнного стану, та М. Земської, яка акцентує увагу на специфічних аспектах домашнього насильства в умовах воєнного часу, підкреслюючи актуальність цієї проблеми навіть у кризових умовах. Зарубіжний досвід організації поліцейської діяльності широко представлений у дослідженнях V. Vashtannyk, який аналізує теоретико-методологічні засади впровадження зарубіжного досвіду адміністративного регулювання в системі публічного управління, В. Басс, який проводить порівняльний аналіз напрямів службо-

вої діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн у питаннях охорони громадського порядку. О. Александрова, який досліджує стратегію національної безпеки Польщі як відповідь на європейські виклики, В. Шатун, який аналізує оборонну і безпекову політику Європейського Союзу, її формування та еволюцію, та В. Авраменко, який розкриває євроатлантичну політику Франції в контексті європейської доктрини безпеки та оборони.

Виклад основного матеріалу. Глобалізаційні процеси та євроінтеграційні прагнення України вимагають швидкого реагування правоохоронних органів на зміни у політиці держави. Ключовим завданням є забезпечення конституційних прав громадян через впровадження реформ відповідно до європейських стандартів [1]. Національна поліція координує правоохоронну діяльність, використовуючи сучасні інформаційні технології для підвищення ефективності, особливо в умовах воєнного стану [2]. Повномасштабна війна вимагає адаптації правоохоронних органів до нових умов та перегляду їхньої діяльності для забезпечення стабільності та безпеки [3].

Модернізація норм, що регулюють діяльність правоохоронних органів, має відбуватися з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема положень статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також статей 2 і 3 Угоди про міжнародний захист прав людини. Судова практика Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) вказує на систематичні порушення в Україні, такі як тримання під вартою без судового рішення чи невиконання рішень про звільнення. Водночас в Україні бракує чітких критеріїв застосування положень Конвенції та практики ЄСПЛ, що ускладнює ефективне виконання їхніх рішень [4].

Для підвищення ефективності правоохоронних органів необхідно враховувати європейський досвід соціально-орієнтованих підходів. Спільними рисами діяльності правоохоронних структур у Європі є єдина місія, принципи та цілі, спрямовані на захист прав громадян і забезпечення безпеки. В Україні такі підходи потребують законодавчого закріплення [5]. Проблематика діяльності правоохоронних органів в умовах воєнного стану залишається актуальною, включаючи протидію домашньому насильству [2]. Реформування має враховувати суспільні стандарти захисту права на свободу та особисту недоторканність [6]. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє виділити ключові напрями модернізації правоохоронних систем. Структурні особливості організації правоохоронних систем. Аналіз організації публічно-управлінської діяльності та систем управління правоохоронними органами у європейських країнах та США дозволяє визначити специфічні риси їх функціонування. Зокрема, спостерігається розгалуженість і різноманітність правоохоронних систем, наявність правоохоронних органів у різних міністерствах і відомствах за принципом їх незалежності один від одного [7].

Характерною особливістю є існування нормативно-правової бази двох рівнів: національних правових норм та нормативних актів, прийнятих Європейським Союзом. Системи правоохорони диференціюються за джерелами фінансування на державні (федеральні), муніципальні (місцевого самоврядування) та приватні, що функціонують в умовах тісної взаємодії між собою.

Соціальна спрямованість правоохоронної діяльності. Встановлено, що публічно-управлінська діяльність у правоохоронній сфері має виражену соціальну спрямованість, пріоритетом якої є захист прав і свобод громадянина. Правоохоронні органи утримуються за рахунок податків населення і виконують функції своєрідної невідкладної допомоги громадянину.

Публічно-управлінська діяльність в правоохоронних органах характеризується як високопрофесійна служба, що передбачає навчання протягом всієї служби, позапартійність у роботі, служіння народу та державі. Важливою складовою є активна діяльність громадських добровільних об'єднань, спрямована на підтримку правоохоронних органів, а також постійна апеляція до громадської думки при вирішенні складних ситуацій.

Інтеграційні тенденції в організації правоохоронних систем. У процесі службової підготовки правоохоронних органів США, ФРН, Франції, Італії обов'язковим є вивчення спеціального курсу «Робота з населенням». В переважній більшості європейських країн, США і Японії в межах інтегрованої системи МВС зосереджено поліцейські служби, служби державної безпеки та інші функції, що забезпечує тісну взаємодію між ними та економить державні кошти [7].

Досвід Польщі в концептуалізації правоохорони. Особливий інтерес представляє досвід Польщі щодо концептуалізації правоохорони в межах загальної системи національної безпеки. Правове забезпечення публічно-управлінської діяльності у сфері безпеки Республіки Польща характеризується трьома етапами становлення:

- висхідний етап - дія нормативно-правових актів, прийнятих до вступу до європейської й євроатлантичної структур;
- проміжний етап - реалізація нормативно-правових актів для втілення планів вступу до ЄС і НАТО;
- низхідний етап - впровадження актів, адаптованих до норм НАТО й ЄС [8].

Специфіка французької поліцейської системи. Французька поліцейська система демонструє рух від централізації до часткової децентралізації. Система включає три компоненти: Національну поліцію при Міністерстві внутрішніх справ (близько 125 000 осіб), Жандармерію при Міністерстві оборони (близько 90 000 осіб) та муніципальну поліцію (близько 10 000 офіцерів у 2 860 населених пунктах) [9].

Сучасний європейський підхід визначає поліцію та інші правоохоронні органи за цілями, а не за конкретними засобами досягнення. Загальною рисою різних агентств є юридична компетенція застосовувати примусові заходи для вирішення проблемних ситуацій, що характеризуються потенціалом заподіяння шкоди та необхідністю термінового вирішення [10].

Диверсифікація поліцейської діяльності. Поліцейська діяльність здійснюється кількома різними професійними організаціями: державною поліцією, приватними охоронними агенціями, збройними силами та державними установами з різними повноваженнями. У багатьох англо-саксонських країнах (Австралія, Канада, Великобританія, США) приватних агентів безпеки щонайменше вдвічі більше, ніж співробітників державної поліції.

Спеціалізація поліцейських служб. Зарубіжні дослідження показують, що лише невелика частина часу патрульної поліції йде на проведення арештів або ініціювання формальних кримінальних дій. Більшість діяльності поліції складається з надання екстрених послуг, підтримання порядку, вирішення спорів [11].

Хоча значення профілактики правопорушень визнано в усіх країнах, служба профілактики виділена лише в обмеженому числі поліцейських систем. У більшості країн профілактика здійснюється поліцією разом з органами виконання покарань [12].

Воєнізовані підрозділи в поліцейських системах. У деяких країнах (Німеччина, Італія, Франція) воєнізовані формування в рамках централізованого поліцейського апарату займаються охороною масових скупчень людей. У демократичних англо-саксонських країнах воєнізовані поліцейські підрозділи є звичайним інструментом охорони порядку в натовпі.

Еволюція стратегій контролю натовпу. Найдавніша стратегія контролю натовпу - ескалація сили - переважає в більшості країн, які не прийняли демократію західного зразка. У демократіях з 1970-х років з'явилася стратегія договірного управління, успіх якої залежить від готовності поліції та залучених груп домовитися про контроль над подією.

Поліцейська діяльність у сфері національної безпеки. У континентальній Європі робота поліції, спрямована на захист національної безпеки, відома як діяльність щодо «вищих» інтересів держави. В англо-саксонських країнах така діяльність здійснюється як силами національної поліції, так і спеціалізованими агентствами (ФБР в США, MI5 у Великобританії).

Британська модель децентралізованої поліції. У Великій Британії сформована децентралізована модель поліцейської діяльності, що ґрунтується на поєднанні повноважень держави й органів місцевого самоврядування. Діяльність спрямована на охорону громадського порядку, попередження правопорушень, затримання правопорушників.

Завдання поліції в демократичному суспільстві. Європейський досвід свідчить, що завданнями поліції в демократичному суспільстві є: забезпечення громадського спокою, дотримання закону та порядку; захист основних прав і свобод людини; попередження злочинності; виявлення злочинності; надання допомоги населенню.

Модернізація французької поліцейської системи. Найважливіша реформа в історії поліції Франції була проведена на основі Закону від 3 серпня 2009 року про Національну жандармерію, який базується на трьох принципах: співіснування двох сил безпеки; збереження військового статусу жандармерії; організаційне та функціональне приєднання жандармерії до Міністерства внутрішніх справ.

Концепція «співробітництва» у сфері громадської безпеки. У новому тисячолітті Франція сформувала концепцію «співробітництва» у сфері громадської безпеки, основними принципами якої є: пріоритет права і свободи людини; визнання права на безпеку фундаментальним правом; партнерство на основі договору; визнання відповідальності держави за рівень безпеки; плановість; створення організаційно-правових засад взаємодії; багаторівнева система діагностики проблем безпеки.

Таким чином, сучасні тенденції модернізації правоохоронних систем характеризуються рухом до інтеграції, професіоналізації, соціальної спрямованості діяльності та посилення взаємодії з громадянським суспільством.

Висновки. Дослідження сучасних напрямків модернізації правоохоронних систем провідних країн світу показує, що основними тенденціями є створення розгалужених правоохоронних систем, що функціонують за принципом незалежності при збереженні тісної взаємодії та диференціації за джерелами фінансування на державні, муніципальні та приватні. Сучасна публічно-управлінська

діяльність у правоохоронній сфері характеризується соціальною спрямованістю з пріоритетом захисту прав і свобод громадянина, перетворенням на високопрофесійну службу та позапартійністю у роботі.

Спостерігається тенденція до інтеграції різних правоохоронних служб, диверсифікації поліцейської діяльності між державною поліцією, приватними охоронними агенціями та спеціалізованими підрозділами, еволюції від стратегії ескалації сили до стратегії договірного управління, а також руху від централізованих до децентралізованих моделей. Для України актуальним є впровадження концепції «співробітництва» у сфері громадської безпеки з принципами пріоритету прав людини, партнерства та створення організаційно-правових засад взаємодії. Сучасні тенденції модернізації правоохоронних систем характеризуються рухом до інтеграції, професіоналізації, соціальної спрямованості та посилення взаємодії з громадянським суспільством, що має стати основою для реформування національної правоохоронної системи України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клименко І. В Україні зменшується кількість злочинів у порівнянні з минулим роком – МВС. (2023). URL: <https://zmina.info/news/v-ukrayini-zmenschylasya-kilkist-zlochyniv-u-porivnyanni-z-mynulym-rokom-naczpolicziya/> (дата звернення: 10.07.2025).
2. Земська М. Чи втратило домашнє насильство свою актуальність в умовах воєнного стану? (2023). URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/chi-vtratilo-domashne-nasilstvo-svoyu-aktualnist-v-umovah-voennogo-stanu-.html> (дата звернення: 10.07.2025).
3. Сердюк Л.М., Мажура К.С. Суспільні стандарти діяльності правоохоронних органів у галузі захисту права на свободу і особисту недоторканність людини. Актуальні питання забезпечення реформного порядку та безпеки в сучасних умовах: доповіді та матеріали наукових конференцій, присвячених 100-річчю утворення Української академії права. 2017. С. 209-210.
4. Європейська конвенція з прав людини: Міжнародний документ від 04.11.1950. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
5. Сатух Р.М. Основи управління підвищення ефективності діяльності правоохоронних організацій. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2022. № 2. С. 1–7. DOI: https://doi.org/10.32441/vnuprav_2022_36_26.
6. Шайл Р.А. Переконавання щодо юридичної правопорушення органами в умовах пандемії. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 219–222.
7. Bashtannyk V. Theoretical and methodological basis of implementation of the foreign experience of administrative regulation in the system of public administration / Lozytska Iryna, Bashtannyk Vitalii // *Development trends in legal science and practice: the experience of countries of Eastern Europe and prospects of Ukraine: monograph / edited by authors*. Riga, Latvia: Baltija Publishing, 2018. 244 p.
8. Александров О. Нова стратегія національної безпеки Польщі – відповідь на європейські виклики та загрози сьогодення. *Стратегічні пріоритети*. 2015. № 1 (34). С. 131–138.
9. Шатун В.Т. Оборонна і безпекова політика Європейського Союзу: формування та еволюція. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. 2014. № 218. С. 60–67.
10. Авраменко В.В. Євроатлантична політика Франції в контексті європейської доктрини безпеки та оборони. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. № 102 (1). С. 229–234.
11. Басс В.О. Загальна характеристика напрямів службової діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн у питаннях охорони громадського порядку та забезпеченні громадської безпеки у порівнянні з подібними підрозділами в Україні. *Митна справа*. № 2(86). 2013. № 2(1). С. 271–277.
12. Січкач В.О. Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав та свобод людини (організаційно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.О. Січкач // Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 20 с.

УДК 341.22

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.38>

ІНСТИТУТ ПОЧЕСНОГО КОНСУЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Логвиненко Б.О.,

*професор кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-1894-4889*

Логвиненко Б.О. Інститут почесного консульства в Україні: проблеми правового статусу та перспективи розвитку.

Статтю присвячено розкриттю проблем правового статусу та перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні. У відповідності до поставленої мети було розкрито сутність та особливості правового статусу почесних консулів, з'ясовано проблемні аспекти діяльності почесних консульських установ, а також визначено перспективи розвитку цього інституту. З урахуванням аналізу нормативно-правових актів, що складають засади правового статусу почесних консулів зроблено висновок про певну неупорядкованість законодавства. Замість перерахованих вище документів запропоновано прийняти нову реакцію заснованого на Віденській конвенції про консульські зносини від 24.04.1963 Консульського статуту, де були б консолідовані норми, що стосуються функціонування цього інституту. До основних проблем функціонування інституту почесного консульства в Україні віднесено певну нормативно-правову невизначеність критеріїв до осіб, які претендують на зайняття посад почесних консулів. Як наслідок – це призводить до численних корупційних ризиків, пов'язаних з використанням такого дипломатичного статусу. Встановлено, що перспективи розвитку інституту почесного консульства в Україні мають полягати у його перетворенні на важливий елемент громадської дипломатичної системи. Розвиток інституту почесного консульства може сприяти розширенню дипломатичної присутності України, що видається особливо важливим у повоєнний час. Доволі часто почесними консулами стають громадські діячі, підприємці, колишні політики у країнах свого перебування. Це може сприяти просуванню вітчизняних економічних інтересів, залученню інвестицій, сприянню експорту українських товарів, розвитку двосторонніх зв'язків між державами, формуванню позитивного іміджу України за кордоном у цілому. Останнє видається нам особливо важливим в умовах відкритого збройного протистояння, гібридних загроз та поширення дезінформації у повоєнний період відбудови України. Зроблено висновок про те, що незважаючи на певну обмеженість повноважень почесних консулів, останні можуть сприяти забезпеченню прав громадян (підданих) держав, інтереси яких вони представляють, надавати консультаційну та інформаційну підтримку, зміцнити та налагодити міжнародні зв'язки.

Ключові слова: правовий інститут, правовий статус, почесні консульські установи, міжнародне співробітництво, почесні консули, перспективи, міжнародні зв'язки.

Lohvynenko B.O. The Institute of Honorary Consulate in Ukraine: problems of legal status and development prospects.

The article is devoted to the problems of the legal status and prospects for the development of the honorary consulate institution in Ukraine. Pursuant to this objective, the author reveals the essence and peculiarities of the legal status of honorary consuls, identifies the problematic aspects of the activities of honorary consular offices, and also determines the prospects for the development of this institution. Taking into account the analysis of the legal acts constituting the basis of the legal status of honorary consuls, the author concludes that there is a certain lack of order in the legislation. Instead of the above documents, the author suggests adopting a new version of the Consular Statute based on the Vienna Convention on Consular Relations of 24.04.1963, which would consolidate the rules relating to the functioning of this institution. The main problems of the functioning of the honorary consulate in Ukraine include a certain legal uncertainty of the criteria for persons applying for the positions of honorary consuls. As a result, this leads to numerous corruption risks associated with the use of such a diplomatic status. The author establishes that the prospects for the development of the institution of honorary consulate in Ukraine should be to transform it into an important element of the public diplomatic system. The development of the institution of honorary consulates can help expand Ukraine's diplomatic presence, which seems especially important in the postwar period. Quite often, public figures, entrepreneurs, and former politicians in their countries of residence become honorary consuls. This can help promote domestic economic interests, attract investment, facilitate the export

of Ukrainian goods, develop bilateral relations between states, and create a positive image of Ukraine abroad. The latter seems to us especially important in the context of open armed confrontation, hybrid threats, and the spread of disinformation in the postwar period of Ukraine's reconstruction. The author concludes that despite certain limitations of the powers of honorary consuls, the latter can contribute to ensuring the rights of citizens (subjects) of the States whose interests they represent, provide advisory and information support, and strengthen and establish international relations.

Key words: legal institution, legal status, honorary consular offices, international cooperation, honorary consuls, prospects, international relations.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія розв'язана проти України призвела до численних змін у діяльності органів публічної адміністрації. Реалізація євроінтеграційних прагнень та повоєнної відбудови України багато в чому залежить від консолідації міжнародних зусиль. Складність такого процесу полягає у тому, що міжнародна співпраця вимагає поєднання економічних, політичних, військових, правових, соціальних та інших заходів для відновлення територіальної цілісності України.

За даними Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України), вітчизняні посольства діють у 75 країнах світу. Водночас, станом на квітень 2024 року за даними МЗС України має: 75 іноземних посольств; 25 Генеральних консульств; 95 Почесних консульств; 22 представництва міжнародних організацій та штаб-квартиру ГУАМ [1].

Як впливає з наведеного переліку, важливу роль для розвитку міжнародних відносин, захисту прав та інтересів дружніх нам держав, їх громадян (підданих) відведено інституту почесного консульства. Разом із тим становлення і розвиток цього правового інституту в Україні супроводжується низкою проблемних питань, що вимагають свого належного вирішення.

Мета статті полягає у розкритті проблем правового статусу та перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні. Відповідно до поставленої мети необхідно розкрити сутність та особливості правового статусу почесних консулів, з'ясувати проблемні аспекти діяльності почесних консульських установ, а також визначити перспективи розвитку цього інституту.

Стан опрацювання проблематики функціонування інституту почесних консульств не є широко представленим у вітчизняній юридичній науці. Серед інших, можна виокремити праці Ю.М. Панфілової, Т.О. Грачевської, А.А. Пуртової, Ю.В. Підгорецької, М.Г. Окладної та інших фахівців. Разом із тим реалії воєнного стану, політико-правова невизначеність та багатоаспектність досліджуваного інституту вимагають подальшого вивчення його правового статусу і перспектив його розвитку.

Виклад основного матеріалу слід розпочати з визначення сутності понять «почесне консульство» та «почесний консул».

Відповідно до п. 1 Р. I Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затвердженому наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591, почесне консульство – це будь-яка консульська установа держави, що акредитує, яка заснована на території України та очолюється почесним консулом. У свою чергу, почесний консул – особа, яка очолює почесне консульство та виконує окремі консульські функції від імені держави, що акредитує, у межах визначеного консульського округу [2].

Переходячи до правового статусу почесних консулів, слушно навести тезу Ю. В. Підгородецької, яка зазначала наступне: «звертаючись до Віденської конвенції 1963 року потрібно зауважити, що виразної відмінності у правовому статусі та функціональних обов'язках штатних і почесних консулів не було. Враховуючи це, правовий статус і шляхи діяльності почесного консула у певній державі мають свої особливості, що відбивається у національному законодавстві» [3, с. 23].

Дійсно, Віденська Конвенція про консульські зносини № 995_047 від 24.04.1963 недостатньо детально розкриває особливості правового статусу почесних консулів. Так, Главу 3 «Режим, що застосовується до почесних консульським посадовим особам та консульським установам очолюваним такими посадовими особами» присвячено досліджуваним нами категоріям [4].

Натомість ведучи мову про правовий статус почесних консулів доцільно зупинитися на актах національного законодавства. Йдучи за хронологією, першим з таких актів слід назвати Консульський статут України, затверджений Указом Президента України від 02.04.1994 № 127/94. Розділом IX «Нештатні (почесні) консули» (статті 92–94) цього статуту деталізовано правовий статус почесних консулів. Так, МЗС України за погодженням з державою перебування може доручити виконання окремих консульських функцій нештатним (почесним) консулам. Останніми можуть бути як громадяни України, так і іноземні громадяни з числа осіб, які займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості. Вони не повинні бути на державній службі у державі перебування або брати активну участь у її політичному житті. Нештатні (почесні) консули не повинні перебувати на державній службі в Україні, а

їхня діяльність має здійснюватись відповідно до Положення про нештатних (почесних) консулів України [5].

Наступним документом слід виокремити Положення про нештатних (почесних) консулів України, затверджене Указом Президента України від 17.02.1997 № 150/97, згідно з яким почесними консулами можуть бути громадяни України, іноземні громадяни, які займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості, бездоганну репутацію, добре знають особливості державного, політичного та суспільного устрою держави перебування, мають вагомий суспільний статус та сталі контакти з представниками урядових, ділових та громадських кіл держави перебування, орієнтуються в законодавстві.

Основними функціями почесних консулів, відповідно до Положення є: а) захист у державі перебування інтересів України, громадян України, її юридичних осіб у межах що допускаються міжнародним правом; б) сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, розвитку дружніх відносин між ними іншими шляхами відповідно до положень Віденської конвенції про консульські зносини; в) з'ясування усіма законними засобами умов та подій у торговельному, економічному, культурному та науковому житті держави перебування, повідомлення про них у встановленому цим Положенням порядку Уряду України в особі Міністра закордонних справ України, а також надання відомостей заінтересованим особам; г) надання допомоги та сприяння громадянам України, її юридичним особам [6].

Також потрібно зазначити про Типову угоду про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331. Обов'язками та функції Почесного консула визначені такі: 1) захист в державі перебування інтересів України, юридичних осіб і громадян України в межах, визначених міжнародним правом; 2) сприяння розвитку торговельних, економічних, культурних та наукових зв'язків між Україною та державою перебування, а також сприяння розвитку дружніх відносин між двома державами іншими шляхами відповідно до положень Конвенції; 3) з'ясування усіма законними способами умов і подій в торговельному, економічному, культурному і науковому житті держави перебування, повідомлення про них главі дипломатичного представництва чи штатної консульської установи України, а також надання відомостей заінтересованим особам; 4) надання допомоги та сприяння громадянам України, її юридичним особам [7].

Наступним документом є наказ МЗС України від 04.08.2014 № 332 «Про затвердження Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України», яким було затверджено відповідний порядок. Згідно з п. 1 Р. II «Призначення нештатних (почесних) консулів України та започаткування діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України» визначено, що почесними консулами можуть бути громадяни України або іноземці, які: а) постійно проживають на території свого консульського округу протягом терміну виконання ними своїх функцій; б) не перебувають на державній службі в Україні та у державі перебування; в) не беруть активної участі в політичному житті України та у державі перебування; г) займають помітне становище в суспільстві держави перебування і мають необхідні особисті якості, бездоганну репутацію, добре знають особливості державного, політичного та суспільного устрою держави перебування, мають вагомий суспільний статус та сталі контакти з представниками урядових, ділових та громадських кіл держави перебування, орієнтуються в законодавстві; г) мають можливості для облаштування нештатної консульської установи у придатних службових приміщеннях на період виконання консульських функцій, забезпечення її необхідним обслуговуючим персоналом, засобами зв'язку, оргтехнікою та меблями [8]. Тут варто відзначити останній пункт, який було додано до вимог для почесних консулів.

Насамкінець, варто пригадати Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами, затверджене наказом МЗС України від 17.12.2021 № 591. У Р. IV «Консульські функції» цього Положення визначено, що почесний консул виконує консульські функції, визначені статтею 5 Віденської конвенції про консульські зносини від 24 квітня 1963 року, та перелік яких наведено у патенті. Під час виконання консульських функцій почесний консул керується Віденською конвенцією про консульські зносини від 24 квітня 1963 року, законодавством України та держави, що акредитує. Почесний консул виконує покладені на нього консульські функції особисто і не може передавати їх іншим особам [9].

Визначивши нормативно-правові акти, що складають засади правового статусу почесних консулів зроблено висновок про певну неупорядкованість законодавства. Замість перерахованих вище документів вбачається цілком доцільним прийняти нову реакцію заснованого на Віденській кон-

венції про консульські зносини від 24.04.1963 Консульського статуту, де були б консолідовані норми, що стосуються функціонування цього інституту.

Переходячи до проблем діяльності почесних консулів в Україні слід погодитись із думкою М.Г. Окладної, Ю.І. Тараніченко та В.О. Чуйко, що діяльність почесних консулів регламентується достатньою кількістю як міжнародних так і національних документів, відповідно з якими почесні консули наділяються певними привілеями та імунітетами. Серед них: право на встановлення вільних дипломатичних зносин, право вільно пересуватися і подорожувати по території України, недоторканість архівів та приміщень почесного консульства тощо. Проте внаслідок значного поширення інституту почесного консульства та надання їм обмежених, але досить вагомих привілеїв та імунітетів, почесні консули можуть успішно реалізовувати свої бізнес інтереси [10, с. 18].

У свою чергу, А.А. Пуртова відмічає, що інститут почесних консульських посадових осіб має факультативний характер. Кожна держава вільно вирішує, чи буде вона призначати або приймати почесних консульських посадових осіб. Обмежена кількість штатних консульських установ та достатньо висока вартість їх утримання за рахунок коштів державного бюджету є однією із основних причин утворення різними країнами почесних консульських установ, які покликані виконувати консульські функції за кордоном. Почесні консульські установи та почесні консули в межах їх компетенції наділені досить гнучкими повноваженнями, які надають їм більш широкий та менш формальний спектр можливостей для представлення інтересів своїх держав за кордоном, оскільки вони не мають статусу державних та дипломатичних службовців. Зокрема, у разі утворення консульської установи України, яку очолюватиме почесний консул, на нього в окремих випадках можуть бути покладені додаткові обов'язки щодо організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності такої установи [11, с. 168-169].

Зі свого боку В. Богатир зауважує, що особливий статус почесного консула є, скоріше, роботою на громадських засадах, що не передбачає виконання усіх обов'язків, закріплених Конвенцією про консульські зносини. Очевидно, роль почесних консулів у найкращому випадку зводиться до комунікативної функції, коли вони стають лобістами держави, що наділила їх додатковими перевагами, порівняно з іншими співгромадянами [12].

Про корупційні загрози, пов'язані з функціонуванням інституту почесного консульства в Україні йде мова у публікації М. Савчука «Дипломатичний щит». Навіщо українським політикам та бізнесменам статус почесних консулів? Автор слушно вказує на те, що на відміну від послів та консулів, почесними консулами в країні зазвичай стають не іноземці, а її громадяни. Але, це не завжди відбувається виключно з міркувань підтримки зв'язків між двома країнами, адже статус почесного консула надає багато привілеїв. Відповідно, низка бізнесменів, політиків та державних діячів сьогодні мають звання почесних консулів, часом, далеких екзотичних країн [13].

Отже, до основних проблем функціонування інституту почесного консульства в Україні слід віднести певну нормативно-правову невизначеність критеріїв до осіб, які претендують на зайняття посад почесних консулів. Як наслідок – це призводить до численних корупційних ризиків, пов'язаних з використанням такого дипломатичного статусу.

Звертаючись до перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні потрібно вказати на згадане вище упорядкування та оновлення національного законодавства. Також, перспективи розвитку інституту почесного консульства в Україні мають полягати у його перетворенні на важливий елемент громадської дипломатичної системи. Розвиток інституту почесного консульства може сприяти розширенню дипломатичної присутності України, що видається особливо важливим у повоєнний час. Доволі часто почесними консулами стають громадські діячі, підприємці, колишні політики у країнах свого перебування. Окрім згаданих вище ризиків, це може сприяти просуванню вітчизняних економічних інтересів, залученню інвестицій, сприянню експорту українських товарів, розвитку двосторонніх зв'язків між державами, формуванню позитивного іміджу України за кордоном у цілому. Останнє видається нам особливо важливим в умовах відкритого збройного протистояння, гібридних загроз та поширення дезінформації у повоєнний період відбудови України.

Висновки з дослідження. Завершуючи дослідження проблем і перспектив розвитку інституту почесного консульства в Україні, можна констатувати наступне:

Насамперед, правовий статус почесних консулів в Україні визначається міжнародними та національними нормативно-правовими актами різної юридичної сили, положення яких залишаються неузгодженими й такими, що не дозволяють забезпечити ефективне правове регулювання. Як наслідок, це призводить до різноманітних проблем у діяльності почесних консулів в Україні, а також ускладнює контроль за їхньою діяльністю. У зв'язку з цим, запропоновано прийняти оновлений Консульський статут України.

Не менш важливою проблемою залишається нормативна невизначеність критеріїв добору кандидатів на посади почесних консулів, що має наслідком виникнення корупційних ризиків та може

привести до погіршення міжнародного іміджу України. Відповідно, у організаційному аспекті діяльність почесних консулів також вимагає уніфікації та удосконалення.

Говорячи про перспективи розвитку інституту почесного консульства, варто визнати обмежений обсяг повноважень почесних консулів. Разом із тим не можна оминати значення цього інституту для повоєнного відновлення України, розширення дипломатичної присутності нашої держави. Зазначені прагнення вимагають впровадження комплексного підходу, нормативно-правового та інституційного оновлення цього інституту у відповідності до стратегічних завдань України та міжнародної ситуації.

Таким чином, інститут почесного консульства потребує системного поліпшення, яке має включати не лише системну державну політику, а й оновлення законодавства та удосконалення організаційно-правових засад його функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Посольства України у світі: в яких країнах є наші дипломати, а в яких немає. НОВИНИ PRO. URL: <https://novyny.pro/news/derzhava/posolstva-ukrajini-u-sviti-v-yakih-krajinah-ye-nashi-diplomati-a-v-yakih-nemaye-535.html>.
2. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами: наказ МЗС України від 17.12.2021 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21/ed20211217#n25>.
3. Підгородецька Ю.В. Правовий статус почесного консула. Актуальні дослідження правової та історичної науки: Матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Вип. 38 (м. Тернопіль, 14 грудня 2021 р.). Тернопіль, 2021. 79 с. С. 20–23.
4. Віденська Конвенція про консульські зносини: Міжнародний документ ООН № 995_047 від 24.04.1963. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/140489___140489#o329.
5. Про Консульський статут України: Указ Президента України; Статут від 02.04.1994 № 127/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text>.
6. Про нештатних (почесних) консулів України: Указ Президента України від 17.02.1997 № 150/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150/97#Text>.
7. Про затвердження Типової угоди про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1331-2011-%D0%BF#Text>.
8. Про затвердження Порядку призначення, діяльності і припинення повноважень нештатних (почесних) консулів України за кордоном та започаткування, функціонування і припинення діяльності консульських установ, що очолюються нештатними (почесними) консулами України: наказ МЗС України від 04.08.2014 № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1047-14#Text>.
9. Про затвердження Положення про почесних консулів іноземних держав в Україні та консульські установи, що очолюються такими консулами: наказ МЗС України від 17.12.2021 № 591. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1649-21/ed20211217#n25>.
10. Окладна М.Г., Тараніченко Ю.І., Чуйко В.О. Правові проблеми функціонування інституту почесного консула в Україні. Право та інноваційне суспільство. 2021. № 2 (17). С. 15–21.
11. Пуртова А.А. Особливості правового статусу почесних консулів в Україні та за кордоном. Юридичний бюлетень. 2021. Вип. 23. С. 164–169.
12. Богатир В. Почесні консули: чим займаються, які мають привілеї, хто вони. Юридична практика від 17.05.2023. URL: <https://pravo.ua/pochesni-konsuly-chym-zaimaiutsia-iaki-maiut-privilei-khto-vony/>.
13. Савчук М. «Дипломатичний щит». Навіщо українським політикам та бізнесменам статус почесних консулів? (розслідування). Радіо Свобода від 19.04.2018. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/29177021.html>.

УДК 347.933.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.39>

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ САМОКОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Лук'яненко В.О.,

аспірант Київського міжнародного університету,

адвокат Адвокатського об'єднання «ЛІГАЛ ВЕРІТІ»

ORCID: 0009-0005-2721-349X

Лук'яненко В.О. Процесуальний самоконтроль у системі адміністративного судочинства.

У статті здійснено системне дослідження інституту процесуального самоконтролю як важливого елементу правозастосовної діяльності адміністративного суду. Наголошено, що самоконтроль суду виходить за межі суто етичного або професійного виміру та набуває регламентованого процесуального статусу, що дозволяє суду виявляти та оперативно усувати власні помилки без звернення до вищестоящих судових інстанцій. Розкрито зміст і функціональне призначення судового самоконтролю на окремих стадіях адміністративного провадження. Підкреслено, що: судовий самоконтроль не передбачає повторного розгляду справи по суті або підміни раніше встановленої процедури. Його завданням є не перегляд, а саме локалізація і нейтралізація помилок, не зачіпаючи основ юридичної позиції, вираженої в судовому рішенні.

Встановлено, що судовий самоконтроль як особливий вид контролю володіє всіма базовими функціями, характерними для контрольної діяльності загалом. Насамперед, це: функція коригування, що виявляється у здатності суду оперативно і самостійно усувати власні помилки, тим самим відновлюючи порушену правову рівновагу; функція соціальної превенції, яка полягає в недопущенні повторення порушень у майбутньому шляхом виявлення та усунення як помилок, так і причин, що призвели до їх виникнення; правоохоронна функція, що виражається у здатності суду самостійно і без зволікання забезпечити захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Увагу зосереджено на двофазній природі самоконтролю: до ухвалення судового рішення (через, зокрема, перевірку належності позовної заяви, процесуальну корекцію ходу розгляду, призначення експертиз, допити свідків тощо) та після ухвалення судового рішення (через механізми виправлення описок і арифметичних помилок, ухвалення додаткових рішень, роз'яснення, зміну способу виконання тощо). Проаналізовано нормативну базу, зокрема положення КАС України, які присвячені процесуальному самоконтролю (ст.ст. 112, 227, 231, 252, 253, 254, 378 та ін.).

Зроблено висновок, що інститут судового самоконтролю в адміністративному судочинстві є не декларативною чи суто формальною функцією, а виступає структурно оформленим інструментом забезпечення внутрішньої правової узгодженості, нормативної цілісності та логічної несуперечливості судової діяльності. Його застосування спрямоване на постійне підтримання високих стандартів юридичної точності та процесуальної доброчесності у діяльності суду як гаранта справедливого правосуддя.

Ключові слова: самоконтроль, процесуальний самоконтроль, внутрішній контроль, самоконтроль суду, адміністративне судочинство, судові помилки.

Lukianenko V.O. Procedural self-control in the system of administrative proceedings.

The article makes a systematic study of the institute of procedural self-control as an important element of law enforcement activity of an administrative court. It is emphasized that court self-control goes beyond the purely ethical or professional dimension and acquires a regulated procedural status which allows the court to identify and promptly eliminate its own errors without recourse to higher courts. The author reveals the content and functional purpose of judicial self-control at certain stages of administrative proceedings. It is emphasized that: judicial self-control does not involve re-consideration of the case on the merits or substitution of the previously established procedure. Its task is not to review, but rather to localize and neutralize errors without affecting the fundamentals of the legal position expressed in the court decision.

It has been established that judicial self-control, as a special type of control, possesses all the basic functions characteristic of control activities in general. First of all, these are: the corrective function, which manifests itself in the court's ability to promptly and independently eliminate its own mistakes, thereby restoring the violated legal balance; the social prevention function, which consists in

preventing the recurrence of violations in the future by identifying and eliminating both the mistakes and the causes that led to their occurrence; the law enforcement function, which is expressed in the court's ability to independently and without delay ensure the protection of the rights, freedoms, and interests of individuals, as well as the rights and interests of legal entities, from violations by subjects of authority.

The author focuses on the two-phase nature of self-control: before a court decision is made (through, *inter alia*, verification of the statement of claim, procedural correction of the proceedings, appointment of expert examinations, interrogation of witnesses, etc.) and after a court decision is made (through mechanisms for correcting typos and arithmetic errors, making additional decisions, explanations, changing the method of execution, etc.). The author analyzes the regulatory framework, in particular, the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine on procedural self-control (Articles 112, 227, 231, 252, 253, 254, 378, etc.).

The author concludes that the institute of judicial self-control in administrative proceedings is not a declarative or purely formal function, but rather a structured instrument for ensuring internal legal consistency, normative integrity and logical consistency of judicial activity. Its application is aimed at continuously maintaining high standards of legal accuracy and procedural integrity in the court's activities as a guarantor of fair justice.

Key words: self-control, procedural self-control, internal control, court self-control, administrative proceedings, judicial errors.

Постановка проблеми. Самоконтроль являє собою складну, багатоскладову правову категорію, що охоплює як розумову, так і процесуальну діяльність судді (суду) на всіх етапах здійснення правосуддя – починаючи від моменту пред'явлення позову і закінчуючи ухваленням «остаточного судового рішення». Він виконує функцію внутрішнього нагляду за коректністю, повнотою і правомірністю вчинюваних процесуальних дій, забезпечуючи безперервний самоконтроль за рішеннями судді (суду) з позиції вимог закону, етики та моральних принципів.

На практиці під час здійснення своїх функцій судді нерідко припускаються окремих неточностей, формальних огріхів або процедурних упущень, які, однак, може виявити й усунути сам суд без участі вищестоящих інстанцій. Така автономна корекція допустимих порушень якраз і реалізується через механізм процесуального самоконтролю, наділеного нормативним обґрунтуванням та інституційною підтримкою. Кодекс адміністративного судочинства України [1] надає судам широкий спектр повноважень, спрямованих на виявлення, усунення та недопущення власних помилок, що дає змогу оперативно реагувати на їхню появу, забезпечуючи ефективність і якість судової діяльності.

Питання процесуального самоконтролю у системі адміністративного судочинства належить до проблемних, оскільки воно дуже лаконічно та фрагментарно висвітлено в теорії адміністративного процесу. Окремими аспектам процесуального самоконтролю у системі адміністративного судочинства приділяли увагу в своїх наукових пошуках: Ю.А. Волкова, А.С. Зеленов, О.Р. Івасин, Р.П. Кайдашев, К.О. Кропивна, Л.А. Остафійчук, О.М. Сасевич, Д.В. Смотров, Ю.І. Цвіркун та ін. Разом з тим, дотепер не вироблено єдиного підходу щодо розуміння феномену процесуального самоконтролю в адміністративному судочинстві, а це має величезне значення для досягнення адміністративним судочинством поставлених перед ним цілей і завдань.

Метою статті є дослідження інституту процесуального самоконтролю в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. В основі процесуального самоконтролю лежать засоби внутрішнього оперативного реагування, які реалізує суд під час виконання функцій правосуддя. Цей механізм передбачає постійне відстеження законності, обґрунтованості та повноти вчинюваних процесуальних дій на всіх стадіях адміністративного судочинства – від моменту пред'явлення позову до ухвалення «остаточного судового рішення». Самоконтроль у такому контексті виступає невід'ємним елементом професійної поведінки судді, спрямованим на запобігання як явним, так і прихованим судовим помилкам.

Особливої важливості набуває самоконтроль на початковому етапі судового процесу під час пред'явлення позову, коли суд розглядає позовну заяву, подану відповідно до КАС України, в межах позовних вимог. На цій стадії здійснюється перевірка дотримання встановлених законом вимог до змісту і форми позовної заяви, а також наявності передумов для судового розгляду. Помилка на стадії пред'явлення позову – чи то необґрунтоване залишення позову без розгляду, чи, навпаки, безпідставне відкриття провадження у справі – може призвести до суттєвого порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб – позивачів. Особливо критичним є необґрунтоване залишення позову без розгляду, оскільки в такій ситуації особа фак-

тично позбавляється можливості на реалізацію свого права на судовий захист. Причому подальше усунення подібної помилки можливе лише за наявності активності з боку позивача – через процедуру оскарження.

Під час розгляду справи по суті процесуальний самоконтроль реалізується найповніше і найфункціональніше. Саме на цій стадії адміністративного провадження суд не тільки продовжує оцінювати правомірність власних дій, а й, виступаючи активною стороною-арбітром у процесі, контролює його проходження в рамках КАС України. До числа найбільш значущих проявів самоконтролю на цій стадії належить право суду закрити провадження у справі, якщо встановлено, що: справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства; є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду про закриття провадження у справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (ч. 1 ст. 238 КАС України) тощо. Таке процесуальне втручання спрямоване на виправлення помилок, допущених під час пред'явлення позову, блокування неправомірного використання механізмів правосуддя та на захист адміністративного процесу від переважань необґрунтованими позовами.

Судовий самоконтроль проявляється не лише через закриття провадження, а й через механізм залишення позову без розгляду, який також дає змогу суду усунути власні процесуальні помилки. Незважаючи на зовнішню схожість із закриттям провадження, зазначені механізми різняться за своєю юридичною природою та наслідками для сторін. Ключовою відмінністю є усунення процесуальних перешкод. Закриття провадження застосовується в разі виявлення непереборних обставин, що унеможливають подальший розгляд справи. Навпаки, залишення позову без розгляду допускається за наявності усунених порушень, які можуть бути виправлені позивачем. У такому разі процесуальні відносини між судом і сторонами тимчасово призупиняються, але не втрачається право особи на повторне звернення до адміністративного суду після усунення зазначених порушень у повному обсязі. Механізм залишення позову без розгляду є одночасно інструментом захисту процесуальної дисципліни та проявом гнучкості правосуддя, оскільки дає змогу не блокувати остаточно доступ до судового захисту, а лише відтермінувати його до моменту дотримання всіх необхідних вимог.

У контексті самоконтролю інститут залишення позову без розгляду виконує важливу функцію самокорекції розпочатого провадження, зумовленого відсутністю необхідних формальних чи процесуальних умов для його проведення. Підстави для залишення позову без розгляду прямо передбачені ч. 1 ст. 240 КАС України. Серед них можна виділити: позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності; позовну заяву не підписано або підписано особою, яка не має права підписувати її, або особою, посадове становище якої не вказано; у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам ст.ст. 160, 161, 172 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом; після відкриття провадження судом встановлено, що позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду [1] тощо. Кожна з цих підстав відображає ситуацію, в якій суд після відкриття провадження зобов'язаний застосувати заходи внутрішнього контролю з метою відновлення процесуальної коректності. Особливо важливо, що всі перелічені підстави об'єднує спільна ознака: некоректність продовження адміністративного судочинства через недотримання елементарних вимог, які висувуються до звернення до суду. У цьому контексті залишення позову без розгляду виконує роль «буферної зони» між правом на доступ до правосуддя та дотриманням процесуальної законності. Суд, використовуючи надане йому законом повноваження, запобігає зловживанню правом на судовий захист, дисциплінує учасників процесу. Отже, залишення позову без розгляду через виявлені порушення – це не акт відмови у правосудді, а прояв зрілого судового самоконтролю. Воно дає змогу зберегти баланс між ефективністю адміністративного судочинства та захистом прав суб'єктів публічно-правових відносин.

Закон наділяє суд правом активно втручатися в хід доказової процедури з метою підвищення її повноти, логічної несуперечливості та відповідності фактичним обставинам справи. Зокрема, суд, виявивши недостатність раніше поданих доказів або необхідність уточнення окремих обставин, має право за власною ініціативою поставити учасникам справи додаткові запитання, призначити додаткову чи повторну експертизу тощо. Зазначені заходи спрямовані на запобігання так званій «змістовній неповноті», яка за відсутності корекції може перерости в судову помилку.

Призначення додаткової чи повторної експертизи, як прояв процесуального самоконтролю, за-

кріплено в ч. 2 ст. 112 КАС України. Повторна експертиза проводиться, якщо висновок раніше залученого експерта викликає обґрунтовані сумніви у суду – наприклад, суперечить іншим матеріалам справи або викликає сумніви в його правильності. Якщо висновок експерта визнається неповним або неясним, то суд може призначити додаткову експертизу. Суд не має права ґрунтуватися на сумнівних даних при ухваленні рішення, внаслідок чого законодавець наділяє його правом проявляти ініціативу для з'ясування всіх обставин у справі шляхом призначення експертизи.

До того ж суд може повторно допитати свідка. Повторний допит дає змогу компенсувати упущення першого допиту, забезпечуючи повноту та достовірність доказової бази. Однак під час реалізації цього повноваження слід враховувати можливі ризики, зокрема вплив уже досліджених доказів на подальші показання свідків. Оскільки допитані свідки залишаються у залі судового засідання до закінчення розгляду справи, їхнє сприйняття може бути деформоване новими фактами, що тягне за собою ризик викривлення показань. Отже, суддя має виявляти високий ступінь професійного самоконтролю під час оцінювання допустимості повторного допиту, щоб не допустити внесення суб'єктивних і вторинних інтерпретацій в об'єктивну картину справи.

Акцентуємо увагу на тому, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи, закріплений ч. 4 ст. 9 КАС України, зобов'язує суди вживати заходи для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі шляхом виявлення та витребування доказів з власної ініціативи [2]. Суд реалізує право на з'ясування обставин справи в будь-який момент до виходу суду для ухвалення рішення. Водночас вітчизняний законодавець зберігає за суддею функціональний простір для корекції раніше вчинених або упущених дій.

Особливо цікавою з точки зору реалізації самоконтролю є ситуація, коли відповідні помилки чи прогалини виявляються на стадії ухвалення судового рішення. Відповідно до ч. 2 ст. 227 КАС України, якщо під час ухвалення рішення виявиться потреба з'ясувати будь-яку обставину через повторний допит свідків або через іншу процесуальну дію, суд постановляє ухвалу про поновлення судового розгляду. Розгляд справи у цьому разі проводиться в межах, необхідних для з'ясування обставин, що потребують додаткової перевірки [1]. Нагадаємо, що під час ухвалення судового рішення суддя не має права обговорювати обставини та матеріали справи, застосування норм права та судову практику в цій справі, а також зміст судового рішення з іншими особами, крім складу суду, який розглядає справу (ч. 1 ст. 228 КАС України). Тобто суддя зобов'язаний зберігати таємницю ухвалення судового рішення. Зазначена вимога допускає лише один правомірний сценарій – ініціатива суду виникає внаслідок самостійного усвідомлення неповноти розгляду, а не під впливом зовнішніх джерел чи учасників процесу. Наявне в суду повноваження поновити судовий розгляд не лише забезпечує повноту дослідження обставин справи, а й слугує інструментом оперативного усунення похибок, що виникли на попередніх стадіях адміністративного провадження.

Загалом у рамках процесуального самоконтролю можливі два типових варіанти виявлення неповноти: коли суд не досліджував усі докази, вже подані сторонами, тим самим допустивши процесуальне упущення; коли сторони не надали всіх необхідних доказів на обґрунтування своїх правових позицій, і суд, усвідомлюючи неможливість ухвалення законного та обґрунтованого рішення без додаткових даних, пропонує сторонам заповнити цю прогалину. Обидві ситуації, якщо не врегульовані шляхом процесуального самоконтролю, можуть призвести в подальшому до скасування або зміни судового рішення судом апеляційної чи касаційної інстанції. Однак у разі ефективної реалізації наявних у нього повноважень суд, який вирішує адміністративну справу як суди першої інстанції, спроможний своєчасно усунути зазначені недоліки, забезпечивши законність та обґрунтованість судового рішення до його ухвалення.

Отже, адміністративний суд, реалізуючи повноваження щодо самоконтролю навіть у найбільш чутливих стадіях адміністративного провадження, виконує превентивну функцію щодо недопущення судових помилок. Це посилює інституційну самостійність суду, знижує потребу в подальшому контролі з боку вищестоящих інстанцій і сприяє виконанню завдань адміністративного судочинства.

Продовжуючи наше дослідження, зазначимо, що судовий самоконтроль в адміністративному процесі не вичерпується діями, спрямованими на виявлення та усунення процесуальних порушень до моменту проголошення судового рішення. Навпаки, він зберігає свою значущість і після завершення основної фази розгляду, знаходячи своє вираження в особливих повноваженнях суду щодо подальшого виправлення помилок. Така дворівнева структура самоконтролю – «до» і «після» проголошення судового рішення – посилює його ефективність і забезпечує стійкість правосуддя до внутрішніх порушень. КАС України передбачає низку механізмів щодо самоконтролю, які передбачають ініціативність як з боку суду, так і з боку учасників судової справи, спрямованих на попередження судових помилок після проголошення судового рішення. До механізмів, які можуть бути реалізовані як за ініціативою суду, так і ініціативою учасників справи ми віднесли:

Виправлення опісок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні.

Відповідно до ст. 253 КАС України, суд, який постановив судові рішення, може з власної ініціативи або за заявою учасника справи чи іншої заінтересованої особи виправити допущені в судовому рішенні цього суду опіски, очевидні арифметичні помилки незалежно від того, набрало судове рішення законної сили чи ні [1]. Незважаючи на те, що вони не зачіпають правової сутності рішення, такі опіски і очевидні арифметичні помилки (наприклад, помилка в найменуванні сторони, сумі штрафу, строку виконання тощо) можуть спричинити істотне спотворення сенсу судового рішення, спричинити труднощі під час його виконання. Так, у справі № 200/6912/19-а Донецький окружний адміністративний суд 24.10.2019 р. здійснив самостійне виправлення опіски в раніше ухваленому судовому рішенні. Зокрема, в Ухвалі від 07.10.2019 р. була неправильно зазначена особа позивача: замість ОСОБА_1 було вказано ОСОБА_2. Керуючись положеннями ст. 253 КАС України, суд ухвалив виправити зазначену опіску шляхом викладення відповідного абзацу вірно [3].

Ухвалення додаткового судового рішення.

Механізмом реалізації судового самоконтролю після ухвалення судового рішення є ухвалення додаткового судового рішення, метою якого є усунення виявленої неповноти основного судового акта. Як відомо, однією з обов'язкових вимог, що висувуються до судового рішення, є його повнота. Вимогу повноти рішення буде дотримано, якщо в рішенні буде надано відповіді на всі заявлені вимоги та заперечення сторін. Порушення вимоги повноти призводить до дефекту змістовної частини акта судового розгляду справи, який, однак, можна усунути без звернення до апеляційної або касаційної інстанції – за допомогою ухвалення додаткового судового рішення.

Підстави для ухвалення додаткового судового рішення прямо і вичерпно визначені в ст. 252 КАС України, що підтверджує винятковий характер цього заходу. Зокрема, додаткове рішення може бути ухвалено, якщо: щодо однієї із позовних вимог, з приводу якої досліджувалися докази, чи одного з клопотань не ухвалено рішення; суд, вирішивши питання про право, не визначив способу виконання судового рішення; судом не вирішено питання про судові витрати [1]. Додаткове рішення ухвалюється тим самим складом суду, у тому самому процесуальному порядку, що й основне рішення, і підлягає тим самим вимогам законності та обґрунтованості.

Коригування способу і порядку виконання ухваленого судового рішення.

Крім ухвалення додаткового судового рішення, КАС України наділяє суд повноваженням коригувати спосіб і порядок виконання ухваленого судового рішення. Йдеться про можливість за заявою сторони або за ініціативою суду відстрочити і розстрочити виконання, змінити чи встановити спосіб і порядок виконання судового рішення (ст. 378 КАС України). Зазначені заходи формально не відносяться до змістовної частини судового рішення, проте суттєво впливають на його фактичну реалізацію, особливо у випадках, коли виконання в первісному вигляді стає неможливим або надмірно ускладненим.

У літературі висловлюється думка, що відповідне повноваження призначене винятково для реагування на нові, що виникли після ухвалення рішення обставини. Однак така позиція видається хибною, оскільки практика адміністративних судів демонструє ширшу функціональність норми ст. 378 КАС України: її використовують не лише як реакцію на пострішенські перешкоди, а й як форму усунення допущених процесуальних упущень, пов'язаних, наприклад, з ігноруванням майнового становища відповідача або специфікою характеру зобов'язання.

Правильно підкреслюється, що застосування механізму зміни способу і порядку виконання рішення нерідко пов'язане з недостатньо уважною оцінкою судом усіх обставин у справі, внаслідок чого первісно визначений спосіб і порядок виконання не сприяє досягненню цілей адміністративного правосуддя. У цьому разі реалізація судом своїх повноважень щодо коригування способу і порядку виконання судового рішення стає проявом процесуальної гнучкості та водночас – дієвим інструментом самоконтролю, спрямованим на усунення наслідків раніше допущених недоліків.

До механізмів, які можуть бути реалізовані за ініціативою лише учасників справи, ми віднесли: Роз'яснення судового рішення.

Рішення суду може бути роз'яснено у разі, якщо без такого роз'яснення його важко виконати, оскільки існує значна ймовірність неправильного його виконання внаслідок неясності резолютивної частини рішення. Роз'яснення рішення суду – це засіб виправлення недоліків судового акта, який полягає в усуненні відповідної неясності і викладенні рішення суду у більш ясній і зрозумілій формі. Зрозумілість рішення полягає в тому, що його резолютивна частина не припускає кілька варіантів тлумачення. Ясність судового рішення полягає у логічному, чіткому, переконливому і зрозумілому викладенні змісту рішення. Недотримання цих вимог може ускладнити або взагалі унеможливити виконання рішення суду [4]. Таким чином, якщо зміст рішення викликає сумніви щодо зрозумілості і ясності, суд за заявою учасника справи або державного виконавця зобов'язаний його роз'яснити, не змінюючи змісту судового рішення. Це забезпечує превентивне усунення потенційних конфліктів, що виникають на стадії виконання судового рішення.

Важливо зазначити, що в заяві про роз'яснення рішення суду заявник не може просити суд надати роз'яснення, яким фактично буде виправлено допущені в рішенні суду описки, розв'язано питання щодо розподілу судових витрат, щодо допущення рішення до негайного виконання, або розглянуто будь-яку позовну вимогу, що не була вирішена ухваленим судом рішенням. Заявник також не може просити суд роз'яснити, яка сума грошових коштів підлягає стягненню, яке майно підлягає переданню, або які дії потрібно виконати на виконання рішення, якщо суд, розв'язавши питання про право, не вказав цього в рішенні. Роз'яснюючи судові рішення, суд може повніше, детальніше, чіткіше розтлумачити ті частини рішення, тлумачення і розуміння яких викликає труднощі в осіб, які беруть участь у справі, або державного виконавця. Отже, суд усуває помилку, яка проявляється не в змістовній помилковості акта, а в проблемності сприйняття його тексту. Самоконтроль суду реалізується в цьому випадку завдяки лексичному та смислового коригуванню зовнішньої форми правосуддя без втручання в його суть. Роз'яснення судового рішення: не спричиняє зміни змісту судового рішення; не стосується питань, не вирішених судом; не піднімає собою повторного розгляду справи по суті.

Законність і допустимість роз'яснення обмежені виключно рамками вже ухваленого судового рішення і спрямовані на забезпечення його коректного розуміння та виконання. Фактично це означає, що роз'яснення являє собою інтелектуальне завершення правозастосовчої діяльності суду. Роз'яснення, таким робом, нерозривно пов'язане з принципом доступності правосуддя. Суд зобов'язаний забезпечувати зрозумілість та ясність прийнятих ним судових рішень. Однак на практиці, через складність правової матерії або неповноту формулювань, можуть виникати труднощі в інтерпретації окремих частин рішення. Саме в цих випадках суд виправляє зовнішній недолік акта – його смислового непрозорість – водночас не порушуючи принципу незмінності судового рішення.

Слід зазначити, що на відміну від ухвалення додаткового судового рішення, роз'яснення судового рішення не породжує нових матеріально-правових наслідків, а спрямоване винятково на уточнення вже ухваленого рішення. Проте, як і інші механізми судового самоконтролю, роз'яснення також вбудовується в логічний ланцюг пострішенського самокоректувального процесу, здійснюваного в рамках однієї інстанції. За результатами роз'яснення суд постановляє ухвалу. Вважаємо, що механізм роз'яснення судового рішення демонструє здатність адміністративного суду діяти не лише в межах правової суворості, а й у дусі процедурної ясності, функціональної відкритості та практичної справедливості.

Корегування технічного запису і протоколу судового засідання.

Механізмом реалізації судового самоконтролю після ухвалення судового рішення є внесення змін до технічного запису та протоколу судового засідання. Протокол судового засідання виступає важливим процесуальним документом, який відображає інформацію про суд, суддю, сторони, хронологію розгляду справи, прийняті процесуальні рішення тощо. Тому будь-які помилки, неточності чи неповнота у його змісті можуть вплинути на подальше апеляційне чи касаційне оскарження та призвести до спотворення сутності судового розгляду. Учасники справи мають право ознайомитися із технічним записом і протоколом судового засідання та протягом п'яти днів з дня проголошення рішення у справі подати до суду письмові зауваження щодо їх неповноти або неправильності. Розгляд цих зауважень здійснюється головуючим суддею в порядку письмового провадження. За результатами розгляду суд постановляє ухвалу, якою зауваження враховує або мотивовано відхиляє (ст. 231 КАС України). Водночас законодавець гарантує учасникам справи право на доступ до технічного запису, включаючи його копіювання в електронному форматі. Це дозволяє сторонам самостійно перевірити об'єктивність відтворення перебігу судового процесу та ініціювати виправлення у разі виявлення розбіжностей. Однак чинний порядок розгляду зауважень, встановлений ч. 2 ст. 231 КАС України, передбачає можливість, а не обов'язок суду викликати учасників процесу в судові засідання, що створює ризик формалізації процедури. Особливо актуальним це стає у випадках, коли зауваження мають суттєвий характер і стосуються спірних аспектів ходу засідання. У зв'язку з цим доцільно розширити процесуальні гарантії під час розгляду зауважень щодо технічного запису і протоколу судового засідання, встановивши обов'язок суду заслуховувати осіб, які подали відповідні зауваження, у відкритому судовому засіданні. Подібне нововведення підвищить рівень процесуальної прозорості та забезпечить додатковий рівень самоконтролю суду. У зв'язку з цим видається обґрунтованим викласти ч. 2 ст. 231 КАС України в наступній редакції:

«2. Головуючий розглядає зауваження щодо технічного запису і протоколу судового засідання не пізніше п'яти днів з дня їх подання в порядку письмового провадження. Розгляд зауважень щодо технічного запису і протоколу судового засідання здійснюється у судовому засіданні з повідомленням учасників справи. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені про дату, час і місце розгляду справи, не перешкоджає судовому розгляду».

Запропоновані зміни дадуть змогу усунути прогалину в регулюванні одного з ключових інструментів самоконтролю – контролю за точністю процесуальної документації, – і посилять легітимність технічних записів і протоколів судового засідання як доказів перебігу розгляду. Ба більше, реалізація запропонованої зміни сприятиме формуванню стандартів процесуальної добросовісності, зниженню ймовірності маніпулювання технічними записами і протоколами судового засідання, а також зміцненню довіри до адміністративної юстиції як інституту справедливого вирішення публічно-правових спорів.

Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

В адміністративному судочинстві перегляд судових рішень у зв'язку з нововиявленими або виключними обставинами є особливим видом провадження. На відміну від перегляду судового рішення в порядку апеляційного та касаційного оскарження, підставою такого перегляду є не недоліки розгляду справи судом як такі, а те, що на час ухвалення рішення суд не мав можливості врахувати істотну обставину, яка могла суттєво вплинути на вирішення справи, оскільки учасники судового розгляду не знали про неї та, відповідно, не могли надати суду про неї дані [5]. Більш детально проблематику виправлення судових помилок шляхом здійснення перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами ми розглянемо в окремій науковій статті.

Перераховані процесуальні механізми переконливо свідчать, що інститут судового самоконтролю в адміністративному судочинстві є не декларативною чи суто формальною функцією, а виступає структурно оформленим інструментом забезпечення внутрішньої правової узгодженості, нормативної цілісності та логічної несуперечливості судової діяльності. Його застосування спрямоване на постійне підтримання високих стандартів юридичної точності та процесуальної добросовісності у діяльності суду як гаранта справедливого правосуддя.

Однією з ключових переваг інституту судового самоконтролю є його здатність забезпечувати автономне виявлення та усунення помилок (порушень, недоліків, неясностей тощо) безпосередньо судом, який ухвалив рішення. Законодавець наділив суд цілим інструментарієм, що дає змогу коригувати виявлені помилки без залучення апеляційної або касаційної інстанції. Водночас важливо підкреслити: судовий самоконтроль не передбачає повторного розгляду справи по суті або підміни раніше встановленої процедури. Його завданням є не перегляд, а саме локалізація і нейтралізація помилок, не зачіпаючи основ юридичної позиції, вираженої в судовому рішенні. Принципово важливо розуміти, що самоконтроль здійснюється в процесі адміністративного судочинства перманентно. Суд зобов'язаний послідовно застосовувати процедури самоперевірки як елемент професійної дисципліни і гарантію законності.

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що судовий самоконтроль являє собою самостійну і незамінну форму внутрішнього контролю за правосуддям. Судовий самоконтроль як особливий вид контролю володіє всіма базовими функціями, характерними для контрольної діяльності загалом. Насамперед, це: функція коригування, що виявляється у здатності суду оперативно і самостійно усувати власні помилки, тим самим відновлюючи порушену правову рівновагу; функція соціальної превенції, яка полягає в недопущенні повторення порушень у майбутньому шляхом виявлення та усунення як помилок, так і причин, що призвели до їх виникнення; правоохоронна функція, що виражається у здатності суду самостійно і без зволікання забезпечити захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Отже, самоконтроль не тільки сприяє підтриманню високого рівня правової культури та процесуальної дисципліни в судовій системі, а й відіграє найважливішу роль у системі гарантій незалежності, неупередженості та ефективності адміністративного правосуддя. Він дає змогу судам здійснювати корекцію своїх рішень без звернення до вищестоящих інстанцій, що не лише забезпечує захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, а й сприяє «процесуальній економії» часу та ресурсів, зміцнює довіру суспільства до судової системи загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
2. Справа № 160/8046/18, адміністративне провадження № К/9901/22479/19. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_31_03_2020_roku_u_spravi_160_8046_18/ (дата звернення: 01.06.2025).
3. Справа № 200/6912/19-а. Ухвала від 24.10.2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85200518> (дата звернення: 01.06.2025).
4. Справа № 400/2839/22, адміністративне провадження № К/990/26995/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115839324> (дата звернення: 01.06.2025).

5. Перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. *Юридичний вісник України*, 2021. URL: <https://kdkako.com.ua/perehlyad-sudovoho-rishennya-za-novovyyavlenymy-obstavynamy/> (дата звернення: 01.06.2025).
6. Габрелян А.Ю. Адміністративно-правове забезпечення державної політики у протидії проституції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2021. 249 с.
7. Габрелян А.Ю. Проституція в сучасних українських реаліях. Новий погляд на проблему. *Економіка. Фінанси. Право*, 2016. № 12. С. 28–32.
8. Габрелян А.Ю. Доцільність легалізації проституції в Україні: аргументи «за». *Сучасні питання економіки і права: зб. наук. праць*, 2018. Випуск 2(8). С. 135–143.
9. Габрелян А.Ю. Правові аспекти віднесення секс-праці (проституції) до легальних видів економічної діяльності. *Європейські перспективи*, 2020. № 1. С. 45–50.
10. Горбайчук Л.В., Габрелян А.Ю. Проблемні питання використання коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва. *«Правові системи». Науково-практичний електронний журнал*, 2018. № 1/2. С. 301–312.
11. Литвин О.В., Габрелян А.Ю. Правовий режим проституції в Польщі. *«Правові системи». Науково-практичний електронний журнал*, 2018. № 3. С. 232–242.
12. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Реалізація принципу змагальності в ході проведення досудового розслідування. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*, 2024. Випуск 81(1). С. 168–179.
13. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Реалізація принципу змагальності під час судового розгляду. *Аналітично-порівняльне правознавство*, 2024. Випуск 2. С. 719–731.
14. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Організаційні проблеми реалізації принципу змагальності у кримінальному процесі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*, 2024. № 1. С. 328–340.
15. Стрілецька О.В., Габрелян А.Ю. Реалізація принципу змагальності в кримінальному процесі країн романо-германської правової сім'ї. *VI Міжнародна науково-теоретична конференція «Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень» (08.03.2024; м. Вінниця, Україна)*, 2024. С. 64–70.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.40>

ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПІДСТАВ

Макеєв С.О.,

аспірант кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

Макеєв С.О. Припинення державної служби в Україні: підходи до розуміння та класифікація підстав.

Наукова стаття присвячена з'ясуванню підходів до розуміння припинення державної служби та класифікації його підстав. Наголошується, що сутність припинення державної служби пов'язується із завершенням державно-службових відносин. Таке припинення регламентується переважно нормами публічного (адміністративного) права та характеризується низкою специфічних особливостей. Виокремлено та охарактеризовано підходи до розуміння припинення державної служби, як-то інституційно-правовий, фактичний та процедурний. Підстави для припинення державної служби визначаються як конкретні життєві обставини (юридичні факти), з якими законодавство України пов'язує необхідність (а іноді – можливість) припинення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про звільнення громадянина з державної служби. Підкреслено, що важливого значення має класифікація підстав для припинення державної служби, за допомогою якої вдається отримати більш розвинене знання про предмет дослідження. Зроблено висновок, що з огляду на наявні теоретичні розробки та сучасний стан розвитку законодавства України можна виділяти такі підходи до класифікації підстав для припинення державної служби: а) за юридичним фактом, що покладений в основу підстави припинення державної служби (підстави-правомірні дії; підстави-протиправні дії; підстави-протиправна бездіяльність; підстави-події); б) за суб'єктами, які ініціюють припинення державної служби (ті, що ініціюються державним службовцем або ж керівником державної служби, суб'єктом призначення); в) за джерелом нормативно-правового визначення (закріплені у Законі України «Про державну службу»; врегульовані в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу» та ін.); визначені контрактом про проходження державної служби); г) залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби (ті, що передбачають обов'язкове або ж можливе припинення служби); ґ) за сферою поширення (загально-родові та спеціально-видові підстави) та ін.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, припинення державної служби, звільнення з державної служби, підстави.

Makeiev S.O. Termination of civil service in Ukraine: approaches to understanding and classification of grounds.

The scientific article is devoted to identifying approaches to understanding the termination of civil service and classifying its grounds. It is emphasized that the essence of termination of civil service is associated with the end of civil service relations, which is primarily governed by the norms of public (administrative) law and is characterized by a number of specific features. The author outlines and describes various approaches to understanding the termination of civil service, namely the institutional-legal, factual, and procedural approaches. The grounds for the termination of civil service are defined as specific life circumstances (legal facts) with which the legislation of Ukraine links the necessity (and in some cases, the possibility) of ending civil service relations and the issuance of a dismissal act by the head of the civil service (appointing authority). The article underlines the importance of classifying the grounds for termination of civil service, which allows for a more in-depth understanding of the subject of the study. It is concluded that, based on existing theoretical developments and the current state of legislation in Ukraine, the following approaches to classifying the grounds for termination of civil service can be identified: a) by the legal fact underlying the ground for termination (grounds based on lawful actions; grounds based on unlawful actions; grounds based on unlawful inaction; events); b) by the subject initiating the termination (initiated by the civil servant or by the head of the civil service / appointing authority); c) by the source of normative regulation (established by the Law of Ukraine «On Civil Service»; regulated by other legislative acts such as the Laws of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges», «On the Diplomatic Service», etc.; or stipulated in the civil service contract);

d) depending on the obligatoriness (inevitability) of termination (those that provide for mandatory or optional termination); e) by the scope of application (general and special grounds), etc.

Key words: civil service, civil servant, termination of civil service, dismissal from civil service, grounds.

Постановка проблеми. В умовах реформування державної служби в Україні відповідно до європейських стандартів важливого значення набуває науковий аналіз та практичне вдосконалення правового регулювання припинення державної служби. При цьому, як свідчать статистичні звіти Національного агентства України з питань державної служби в умовах воєнного стану шириться тенденція стосовно зростання кількості осіб, які звільняються з державної служби в Україні. Так, кількість фактично працюючих державних службовців станом на 31.12.2021 р. становила 171 469 осіб, станом на 31.12.2022 р. – 165 422 особи, станом на 31.12.2023 р. – 159 904 особи тощо [10]. Від належного визначення та нормативно-правового врегулювання припинення державної служби, її підстав, процедури тощо, безпосередньо залежить розбудова в Україні політично нейтральної та стабільної державної служби, у якій службовий персонал відчуває себе мотивованим до ефективного виконання посадових обов'язків, наділяється дієвими гарантіями забезпечення прав і свобод та є захищеним від свавілля, зловживань та іншого протиправного впливу зі сторони керівника державної служби (суб'єкта призначення). У зв'язку із наведеним актуального значення набуває дослідження припинення державної служби в Україні, аналіз його сутності, підстав, особливостей нормативно-правового регулювання тощо.

Стан опрацювання проблеми. Питання припинення державної служби в Україні неодноразово піддавались науковому аналізу вітчизняними вченими-адміністративістами, як у контексті більш загальної проблематики, присвяченої державній (публічній) службі та правовому статусу державних (публічних) службовців (А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, М.Ю. Віхляєв, Т.Є. Кагановська, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.А. Литвин, Н.П. Матюхіна, О.С. Проневич, С.А. Федчишин, Н.В. Янюк та ін.), так і обиралися як предмет окремого адміністративно-правового дослідження. Окремо варто відзначити праці, що були спеціально присвячені припиненню державної служби, зокрема М.А. Баламуш, А.Б. Грищук, А.В. Кірмача, О.Р. Кравчука, В.А. Христенка, Ю.Г. Фаєр, Я.В. Фенич та ін. У свою чергу, як свідчить проведений аналіз, більшість із профільних досліджень були підготовлені до набуття чинності Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., а слідом не враховують актуального стану законодавства України в частині регулювання припинення державної служби, його змін та доповнень, у тому законодавчих новацій, які мали місце в період воєнного стану в Україні, тощо. Ці обставини і зумовлюють постановку **завдань цієї статті**, що полягають у характеристиці сутності припинення державної служби, виокремленні підходів до його розуміння, а також класифікації підстав для припинення державної служби.

Виклад основного матеріалу. Науковці визначали сутність припинення державної служби, виокремлювали також її особливості. Зокрема, Ю.Г. Фаєр зазначає, що припинення державної служби – це відмова державного службовця від державно-службових повноважень, або відмова суб'єкта призначення державному службовцю в державно-службових повноваженнях [13, с. 14]. Наведену точку зору розділяє В.В. Прокопенко [11, с. 215]. М.Ю. Віхляєв характеризує припинення служби як останню основну (обов'язкову) стадію проходження служби, якою фактично завершується кар'єра службовця й відбувається втрата правового статусу службовця. На відміну від інших стадій, ця стадія завжди є невідворотною, відрізняються лише підстави та час такого припинення [6, с. 740]. При цьому, як слушно підкреслює О.Ю. Оболенський, припинення державної служби може передбачати як постійний, так і тимчасовий характер припинення професійної діяльності [9, с. 325]. Факт припинення громадянином державної служби не виключає його повернення на державну службу у майбутньому (іноді після спливу певного часу або за інших передбачених законодавством умов) та відновлення державно-службових відносин за його участю.

На нашу думку, припинення державної служби слід визначити як закінчення державно-службових відносин для громадянина (державного службовця), які виникли з моменту вступу такого громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження (службової кар'єри). Узагальнено можна виокремити такі основні характеристики припинення державної служби: а) припинення державної служби є невідворотним для кожного державного службовця та тягне юридичні наслідки, зокрема у формі завершення державно-службових відносин, передачі справ і майні тощо; б) регулюється переважно нормами публічного (адміністративного) права; в) таке припинення може носити як тимчасовий характер (за умови звільнення з державної служби та майбутнього повернення на службу) або ж остаточний (безповоротне звільнення з державної служби); г) здійснюється з підстав, що передбачені законодавством України; г) реалізується за нормативно-врегульованою процедурою; д) оформлюється шляхом видання керівником державної служби

(суб'єктом призначення) акту про звільнення з державної служби; е) особливий правовий статус державного службовця, який звільняється, що передбачає покладення на нього додаткових обов'язків (щодо передачі у встановленому порядку справ і довіреного у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно; щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, що не охоплений раніше поданими деклараціями та ін.) та наділення його гарантіями реалізації та захисту прав (незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів; право на звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав та ін.); є) покладення на громадянина, який звільнився з державної служби, певних обов'язків та обмежень по факту звільнення зі служби (приміром, обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування) та ін.

При цьому, теоретико-правовий аналіз припинення державної служби свідчить про багатоаспектність цього явища та можливість виокремлення низки підходів до його розуміння. Зокрема, можна виділити: а) *інституційно-правовий підхід* – сприйняття його як сукупності правових норм, що регулюють підстави припинення державної служби, його процедуру, особливості передачі справ і майна тощо, та формують окремий правовий субінститут – «припинення державної служби» у межах правового інституту державної служби як складової службового права; б) *фактичний підхід* полягає у характеристиці припинення державної служби як правоприпиняючого фактичного складу – сукупності юридичних фактів (дій та подій), які у поєднанні спричиняють припинення правовідносин щодо проходження державної служби, передбачають втрату громадянином правового статусу державного службовця (зокрема, це дії та події, що являють собою певну визначену законодавством підставу для припинення державної служби; дія керівника державної служби або суб'єкта призначення стосовно видання індивідуального акту – акту про звільнення громадянина з державної служби; та ін.); в) *процедурний підхід* передбачає розуміння припинення державної служби як процедури розгляду керівником державної служби (суб'єктом призначення) конкретно-індивідуальної справи стосовно звільнення громадянина з посади державної служби та видання відповідного акту про звільнення.

Перейдемо до підстав для припинення державної служби, що за своєю правовою природою є конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України пов'язує необхідність (а іноді – можливість) припинення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про звільнення з державної служби.

Відповідно до ч. 1 ст. 83 «Підстави для припинення державної служби» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. державна служба припиняється: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р.; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) [2]. Водночас, варто враховувати, що особливості припинення державної служби (у тому числі їх підстави) у окремих державних органах можуть визначатись спеціальним законодавством: а) про судоустрій і статус суддів – передбачається, що «особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів» [4]; б) про дипломатичну службу – відносини, що виникають у зв'язку із вступом на дипломатичну службу посадових осіб дипломатичної служби, її проходженням та припиненням, регулюються Законом України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та іншими актами законодавства України [3] та ін.

У науковій літературі підстави для припинення державної служби класифікують за різними ознаками в умовах чинного на момент аналізу законодавства [Див.: 7, 9, 14, 15 та ін.]. Зокрема, Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодошак та Ю.Г. Фаєр наголошують, що законодавство передбачає значну кількість підстав для припинення державної служби, які регламентуються Законом «Про державну службу», КЗпП України та іншими спеціальними законами. Ці підстави вченими класифіковано на такі види: а) втрата права на державну службу або його обмеження; б) ініціатива державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини; г) інші підстави (незгода державного службовця на проходження державної служби у разі зміни її істотних умов; відставка) [5, с. 207-208].

О.Д. Єремійчук пропонує декілька підходів до класифікації. По-перше, це правова визначеність, за якою підстави для припинення державної служби поділяються на ті, що: а) визначені спеціаль-

ним законодавством (Законом України «Про державну службу»); б) передбачені трудовим законодавством (Кодекс законів про працю України). По-друге, це критерій суб'єкту, від якого виходить ініціатива щодо звільнення: а) за ініціативою державного службовця; б) за ініціативою державного органу, в якому особа проходить державну службу [8, с. 7]. Принагідно зазначимо, що перший вищевказаний підхід науковця формувався в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., за якого регулювання підстав для припинення державної служби здійснювалось також трудовим законодавством. За сучасних же умов підстави для припинення державної служби в Україні регламентуються лише нормами публічного права.

Досліджуючи публічну службу (що включає у тому числі і державну службу), М.В. Фігель доходить висновку, що у законодавстві України доцільно диференціювати такі підстави для її припинення: 1) позбавлення (втрата) статусу публічного службовця; 2) звільнення з посади публічної служби за ініціативою органу (адміністрації); 3) звільнення з посади публічної служби за власним бажанням публічного службовця; 4) звільнення зі служби у зв'язку із настанням об'єктивних обставин; 5) відставка вищих публічних службовців [12, с. 132-133].

З нашої точки зору, підходи до класифікації підстав для припинення державної служби за сучасних умов потребують оновлення, що зумовлено перш за все новелізацією законодавства України, диференціацією правового регулювання припинення державної служби та співвідношенням загальних і спеціальних законодавчих актів, реформаційними процесами у цій сфері. У зв'язку із наведеним проведений аналіз дозволяє виокремити такі основні критерії для класифікації підстав для припинення державної служби в Україні:

– *за юридичним фактом, що покладений в основу підстави для припинення державної служби:* а) підстави-правомірні дії – активна поведінка державного службовця, керівника державної служби (суб'єкта призначення) або інших суб'єктів у випадках, передбачених законодавством (припинення державної служби за ініціативою державного службовця або угодою сторін; втрата права на державну службу у зв'язку з виїздом на постійне проживання за межі України; ліквідація міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади та ін.); б) підстави-протиправні дії – вчинення державним службовцем адміністративно-караної або іншої протиправної дії, передбаченої законодавством (вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, у формі дії та набрання законної сили рішенням суду; вчинення ним дисциплінарного проступку, що передбачає звільнення, та ін.); в) підстави-протиправна бездіяльність – вчинення державним службовцем адміністративно-караної або іншої протиправної бездіяльності, передбаченої законодавством (приміром, вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, у формі бездіяльності та набрання законної сили рішенням суду); г) підстави-події (наприклад, смерть державного службовця та ін.);

– *за суб'єктами, які ініціюють припинення державної служби:* а) підстави, звільнення за якими ініціюється державним службовцем (зокрема, звільнення державного службовця за власним бажанням; незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов); б) підстави, звільнення за якими ініціюється керівником державної служби або суб'єктом призначення (отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іншої держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення, та ін.);

– *за джерелом нормативно-правового визначення:* а) підстави для припинення державної служби, які закріплені у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (ч. 1 ст. 83) [2]; б) підстави для припинення державної служби, визначені в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів» 02.06.2016 р. [4], «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [3] та ін.); в) підстави для припинення державної служби, що можуть передбачатися контрактом про проходження державної служби. Як приклад зауважимо, що відповідно до ч. 6 ст. 570 Митного кодексу України від 13.03.2012 р. контрактом про проходження служби в митних органах можуть встановлюватися додаткові, крім передбачених законом, підстави припинення державної служби [1];

– *залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби:* а) підстави, виникнення яких передбачає обов'язкове припинення державної служби для громадянина (наприклад, набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення ним умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави). Більшість підстав, що передбачені Законом України «Про державну службу», належать саме до цієї групи; б) підстави, виникнення (настання) яких ще не означає завжди обов'язкового припинення державної служби. Наприклад, підставою, що належить до такої групи, можна відзначити досягнення державним службовцем 65-річного віку.

Відповідно до ч. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу» у зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. При цьому, рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку [2]);

– залежно від сфери поширення: а) загально-родові – підстави для припинення державної служби, що поширюються на державних службовців усіх органів державної влади незалежно від їх видів та регламентуються базовим Законом України «Про державну службу» (ч. 1 ст. 83); б) спеціально-видові – підстави для припинення державної служби, що поширюються на державних службовців окремих видів або органів державної влади та регулюються спеціальним законодавством (про судоустрій і статус суддів, про дипломатичну службу та ін.). Як приклад спеціально-видової підстави для припинення державної служби можна визначити підставу, що передбачена в ч. 3 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., – звільнення керівника апарату суду у зв'язку із висловленням йому недовіри зборами суддів [4]. Іншим прикладом спеціально-видових підстав є підстави звільнення з дипломатичної служби, що передбачені ч. 1 ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. (приміром, одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією, встановлене за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією Міністерства закордонних справ України відповідно до законодавства України про державну службу та ін.) [3]. Наявність наведеного підходу до класифікації є одним із проявів єдності та диференціації у правовому регулюванні припинення державної служби в Україні.

Висновки. Підсумовуючи, слід узагальнити, що припинення державної служби є завершенням державно-службових відносин, що регламентується переважно нормами публічного (адміністративного) права та характеризується низкою особливостей. Можливим є виділення підходів до розуміння припинення державної служби, як-то інституційно-правового, фактичного та процедурного. Підстави для припинення державної служби є конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України пов'язує необхідність (а іноді – можливість) припинення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про звільнення з державної служби. Важливого значення має класифікація підстав для припинення державної служби, за допомогою якої вдається отримати більш досконале знання про предмет дослідження. З огляду на наявні теоретичні розробки та сучасний стан розвитку законодавства України можна виокремити такі підходи до класифікації підстав для припинення державної служби: а) за юридичним фактом, що покладений в основу підстави припинення державної служби (підстави-правомірні дії; підстави-протиправні дії; підстави-протиправна бездіяльність; підстави-події); б) за суб'єктами, які ініціюють припинення державної служби (ті, що ініціюється державним службовцем або керівником державної служби, суб'єктом призначення); в) за джерелом нормативно-правового визначення (закріплені в Законі «Про державну службу»; врегульовані в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу» та ін.); визначені контрактом про проходження державної служби); г) залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби (ті, що передбачають обов'язкове або можливе припинення служби); г) за сферою поширення (загально-родові та спеціально-видові підстави).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII, зі змін та доп. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1935.
5. Біла-Тіунова Л.Р., Панова Н.С., Тодощак О.В., Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.
6. Віхляєв М.Ю. Припинення служби. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.* Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. С. 740–743.
7. Гришук А.Б. Припинення державної служби: підстави, порядок, наслідки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 304–307.

8. Єремійчук О.Д. Регламентация підстав для припинення державної служби в Україні: стан та напрями вдосконалення. *Збірник наукових праць Національної академії при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 68–78.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2006. 467 с.
10. Офіційний веб-портал Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 11.07.2025).
11. Прокопенко В.В. Припинення державної служби. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 340 с.
12. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
13. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 20 с.
14. Федчишин С.А. Підстави припинення дипломатичної служби України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2020. № 4. Т. 31 (70). С. 183–189.
15. Христенко В.А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.41>

ІНСТИТУТ ПІЛЬГОВИХ КАТЕГОРІЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ

Манічев А.В.,

*ад'юнкта кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ*

Манічев А.В. Інститут пільгових категорій державних службовців: ретроспектива становлення.

У статті досліджено етапи становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців в Україні, акцентуючи увагу на його трансформації від імперсько-радянської моделі до сучасної демократичної публічної служби європейського зразка. Автор розглядає чотири ключові періоди: дорадянський (до 1917 року), радянський (1917–1991 рр.), період незалежної України (1991–2014 рр.) та етап реформування (2014 р. – до сьогодні).

З'ясовано, що у дорадянський період, за часів Російської імперії, система пільг для чиновників базувалася на станових привілеях, таких як надання дворянства за стаж, пенсійні виплати, прив'язані до чину, та земельні винагороди. Акцентована увага на тому, що радянський період відзначився формуванням потужного соціального блоку пільг, спрямованих на заохочення лояльності та стимулювання кар'єрного зростання, включаючи безкоштовне санаторно-курортне лікування, житло позачергово, розширені пенсійні гарантії та медичне обслуговування.

Відзначено, що після здобуття незалежності Україна успадкувала значну частину радянської моделі пільг, але розпочала спроби її реформування. Автор робить узагальнює, що Закон України «Про державну службу» 1993 року передбачав низку пільг та соціальних гарантій, що сформували спеціальний правовий статус «пільгових» державних службовців, однак призвело до фінансового навантаження на бюджет та критики через надмірну нерівність.

Досліджено сучасний етап реформування, що розпочався у 2014 році, і характеризується активним скороченням спеціальних пільг та запровадженням загальних соціальних стандартів з орієнтацією на європейський підхід, де акцент робиться на гідну оплату праці замість широкого спектру пільг. З'ясовано, що незважаючи на це, деякі категорії службовців, такі як військові та поліцейські, все ще зберігають певні пільги.

У статті обґрунтовано необхідність модернізації нормативного регулювання з урахуванням сучасних суспільно-правових потреб, а також відзначено фрагментарність та неоднорідність сучасного нормативного забезпечення пільг. Перспективи розвитку інституту пільг автор вбачає у гармонізації законодавства з європейськими стандартами, чіткому визначенні категорій пільговиків, забезпеченні прозорості фінансування та інституціоналізації механізмів контролю.

Ключові слова: пільгові категорії, правовий інститут, норми права, правові відносини, права, пільги, соціальні гарантії, державна служба, державний службовець, історичний розвиток.

Manichev A.V. The institute of privileged categories of civil servants: a retrospective of its formation.

The article examines the stages of the formation of the legal institution of privileged categories of civil servants in Ukraine, focusing on its transformation from the imperial-Soviet model to the modern democratic public service of the European model. The author considers four key periods: the pre-Soviet period (before 1917), the Soviet period (1917–1991), the period of independent Ukraine (1991–2014) and the reform stage (2014 – to the present). It is found that in the pre-Soviet period, during the Russian Empire, the system of privileges for officials was based on class privileges, such as granting nobility for seniority, pension payments tied to rank, and land rewards. Emphasis is placed on the fact that the Soviet period was marked by the formation of a powerful social block of benefits aimed at encouraging loyalty and stimulating career growth, including free sanatorium and resort treatment, housing out of turn, expanded pension guarantees and medical care.

It is noted that after gaining independence, Ukraine inherited a significant part of the Soviet model of benefits, but began attempts to reform it. The author summarizes that the Law of Ukraine «On Civil Service» of 1993 provided for a number of benefits and social guarantees that formed a special legal status of «privileged» civil servants, but led to a financial burden on the budget and criticism due to excessive inequality.

The current stage of reform, which began in 2014, is studied and is characterized by an active reduction of special benefits and the introduction of general social standards with an orientation towards

the European approach, where the emphasis is on decent pay instead of a wide range of benefits. It is found that despite this, some categories of employees, such as military and police officers, still retain certain benefits.

The article substantiates the need to modernize regulatory regulation taking into account modern socio-legal needs, and also notes the fragmentation and heterogeneity of the modern regulatory provision of benefits. The author sees the prospects for the development of the institute of benefits in the harmonization of legislation with European standards, a clear definition of categories of beneficiaries, ensuring transparency of financing and institutionalization of control mechanisms.

Key words: preferential categories, legal institution, legal norms, legal relations, rights, benefits, social guarantees, civil service, civil servant, historical development.

Постановка проблеми. Правовий інститут пільгових категорій державних службовців є важливою складовою системи соціального забезпечення та функціонування публічної служби в Україні. Його актуальність зумовлена одночасно кількома чинниками – історичними, правовими, соціальними та адміністративно-трансформаційними.

По-перше, у процесі реформування державної служби, що триває з моменту здобуття Україною незалежності, суттєвих змін зазнав підхід до надання пільг державним службовцям. Відбувся перехід від радянської моделі, орієнтованої на широке застосування пільг як елементу лояльності, до більш економічно виваженого та функціонального підходу, заснованого на принципах ефективності та фінансової спроможності держави. Проте, ці зміни відбувалися без належної систематизації та історико-правового аналізу, що породжує прогалини, суперечності та нерівність у наданні пільг окремим категоріям державних службовців.

По-друге, актуальність дослідження зростає у контексті необхідності забезпечення належного правового регулювання особливих умов служби для окремих категорій службовців, таких як учасники бойових дій, працівники, задіяні у зонах підвищеного ризику, внутрішньо переміщені особи, особи з інвалідністю тощо. Відсутність чіткого історико-правового обґрунтування надання пільг цим категоріям службовців ускладнює об'єктивну правову оцінку сучасного стану інституту.

По-третє, об'єктивна потреба в реконструкції правового досвіду минулого полягає в тому, щоб виявити сталу логіку та традиції регулювання статусу державного службовця, в тому числі в контексті надання пільг. Без ретроспективного аналізу неможливо адекватно оцінити сучасне законодавство, виявити недоліки правозастосовної практики та сформулювати дієві рекомендації для подальшого вдосконалення нормативно-правової бази.

По-четверте, значне оновлення законодавства про державну службу, зокрема прийняття нових редакцій Закону України «Про державну службу», вимагає переосмислення як сучасного правового підходу до пільг, так і історичних моделей їх регулювання. Це має важливе значення не лише з точки зору законодавчої техніки, а й з точки зору соціальної справедливості та дотримання принципу правової визначеності.

У цьому контексті дослідження становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців у ретроспективному вимірі виступає необхідною умовою для створення сучасної, збалансованої та ефективної системи правового регулювання державної служби в Україні.

Стан дослідження проблеми історії розвитку інституту пільгових категорій державних службовців в Україні відображений у низці наукових праць, які охоплюють як загальні історичні аспекти державної служби, так і окремі періоди, що характеризувалися існуванням певних привілеїв. Фундаментальне дослідження «Історія державної служби в Україні», підготовлене авторським колективом, включаючи О.Г. Аркушу, О.В. Бойка, Є.І. Бородіна, С.В. Віднянського, П.П. Гай-Нижника, О.І. Галенка, В.М. Горобця, А.О. Гурбика, Г.Г. Єфіменка, В.В. Іваненка, М.Ф. Котляра, Г.Г. Кривчика, С.В. Кульчицького (керівника колективу), О.Є. Лисенка, І.Г. Патера, Т.С. Першину, Р.Я. Пирого, О.С. Рубльова, С.М. Серьогіна, В.Ф. Солдатенка, Б.В. Черкаса, Т.В. Чухліба, В.С. Шандру, Л.Д. Якубову [1], аналізує широкий спектр проблем, пов'язаних з державотворчим процесом, політико-адміністративним устроєм, організацією державного управління та державної служби, а також діяльністю державних службовців від давніх часів до Західноукраїнської Народної Республіки.

«Нариси історії державної служби в Україні», створені колективом авторів, серед яких О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський, П.П. Гай-Нижник, В.М. Горобець, А.О. Гурбик, Г.Г. Єфіменко, В.В. Іваненко, М.Ф. Котляр, Г.Г. Кривчик, С.В. Кульчицький (керівник колективу), О.Є. Лисенко, Т.С. Першина, Р.Я. Пиріг, О.С. Рубльов, С.М. Серьогін, В.Ф. Солдатенко, Б.В. Черкас, Т.В. Чухліб, В.С. Шандра, Л.Д. Якубова [2], є узагальненим дослідженням, що охоплює державну організацію давньоруського суспільства та розвиток державної служби в незалежній Україні.

М.І. Іншин у своїй праці «Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні» [3] зосереджується на визначенні основних етапів становлення державної служби в Укра-

їні, дослідженні особливостей кожного історичного етапу та аналізі чинників, що впливали на її формування. Він також посилається на інших вчених, таких як І.П. Лаврінчук, В.Я. Малиновський, О.Ю. Оболенський, Є.С. Черноног [4–7], які глибоко займалися вивченням історичних етапів виникнення та розвитку державної служби. О.В. Жавнерчик у свою чергу розглядає еволюційні етапи становлення і розвитку державної служби в Україні [8]. С.Д. Дубенко в роботі «Державна служба і державні службовці в Україні» аналізує теоретичні положення державної служби, проблеми її становлення в Україні, питання проходження служби та кадрової політики [9].

Таким чином, хоча багато науковців досліджували загальну історію та еволюцію державної служби в Україні, конкретна проблема історії розвитку інституту пільгових категорій державних службовців як окремої теми висвітлена не так широко. Проте, наявні праці з історії державної служби надають необхідну базу для подальшого вивчення цього специфічного аспекту.

Мета написання наукової статті – дослідити ретроспективу становлення інституту пільгових категорій державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Інститут пільг для державних службовців завжди викликав значний науковий і практичний інтерес. В умовах реформування публічної служби в Україні особливого значення набуває історичний аналіз становлення правового механізму, що регламентує соціальні гарантії окремим категоріям службовців. Це дозволяє не лише зрозуміти еволюцію законодавства, але й виявити системні проблеми правозастосування та виробити рекомендації щодо його вдосконалення.

Становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців в Україні має тривалий і багатошаровий характер, що відображає трансформацію державної служби від імперсько-радянської моделі до сучасної демократичної публічної служби європейського зразка. Його розвиток можна умовно поділити на кілька етапів.

Перший період умовно можемо назвати дорадянським (до 1917 року). У Російській імперії, частиною якої була більшість українських територій, державна служба регулювалася Табелем про ранги (1722 р.) [10] та іншими імператорськими актами. У Гетьманській державі шляхетські права та відповідні привілеї визнавалися за козацькою старшиною усіх звань та нащадками генеральної старшини і полковників. Після ліквідації козацького устрою, козацька старшина, а згодом і українські судові та цивільні службовці, стали отримувати чини з російського Табеля про ранги, що надавало їм відповідні дворянські привілеї та пільги. Система пільг для чиновників базувалась на: наданні дворянства за тривалий стаж служби; пенсійних виплатах, прив'язаних до чину; земельних чи майнових винагородах. Це була привілейована система, що мала становий характер і не визнавала широкого доступу до пільг.

Поняття «державна служба» у своєму класичному розумінні сформувалося в умовах імперських адміністративних структур (зокрема Російської імперії). Вже тоді деякі категорії чиновників користувалися певними перевагами, зумовленими характером служби, зокрема тривалим стажем, віддаленістю місця роботи, військовим характером функцій тощо.

Другий період становлення пільгових прав для державних службовців в Україні охоплює радянський період (1917–1991 рр.). Цей етап був визначальним для формування потужного соціального блоку пільг для працівників державного апарату. Основна ідея цих пільг полягала в заохоченні лояльності до радянської влади та стимулюванні кар'єрного просування в межах номенклатури. Державні службовці, особливо номенклатурні кадри, отримували численні пільги, зокрема: безкоштовне санаторно-курортне лікування; житло поза чергою; розширені пенсійні гарантії; додаткові відпустки; пільги у транспорті та торгівлі; безкоштовне медичне обслуговування.

Особливе місце в цей період займали службовці вищих органів влади, органів держбезпеки та внутрішніх справ, для яких створювалися окремі системи соціального захисту. Цей період заклав основу інституціоналізації пільг як сталої практики в межах державної служби.

Третій – період незалежної України (1991–2014 рр.). Після здобуття незалежності Україна зберегла значну частину радянської моделі пільг, водночас запровадивши спроби її реформування. Зокрема, були прийняті Закони «Про державну службу» (1993 р.), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та інші.

Після 1991 року інститут державної служби почав реформуватися згідно з європейськими принципами публічного адміністрування. Закон України «Про державну службу» 1993 року [11] передбачав низку пільг та соціальних гарантій, таких як: збереження середньої зарплати при переведенні; достроковий вихід на пенсію за вислугою років; пенсію по інвалідності; право на першочергове отримання житла; щорічна відпустка тривалістю понад 30 календарних днів; пріоритетне медичне обслуговування в державних закладах охорони здоров'я, санаторно-курортне лікування; пільги на проїзд у громадському транспорті; компенсація витрат на відрадження, тощо.

Ці норми стали основою для формування спеціального правового статусу «пільгових» державних службовців – осіб, які за характером служби мали додаткові гарантії, порівняно з іншими категоріями працівників: зберігались розширені пенсії державним службовцям (так звані «спеціальні пенсії»); функціонували численні підзаконні акти, що передбачали пільги на відомчому рівні.

Цей етап характеризується розширенням кола пільговиків, що згодом викликало фінансове навантаження на бюджет та критику з боку суспільства за надмірну нерівність.

Четвертий період – етап реформування (2014 р. – до сьогодні). Після Революції Гідності та підписання Угоди про асоціацію з ЄС почалося активне реформування державної служби. Ключовими подіями стали:

- прийняття Закону України «Про державну службу» (2015 р.) [12], який значно скоротив перелік спеціальних пільг, які були притаманні попередньому Закону. Практично всі пільги, які виходили за рамки загальних соціальних гарантій, передбачених законодавством України для всіх працівників (наприклад, Кодексом законів про працю), були скасовані.

- скасування багатьох галузевих пільг, натомість – запровадження загальних соціальних стандартів. Залишились загальні гарантії: державні службовці мають право на загальні соціальні гарантії, передбачені законодавством України, такі як: право на відпочинок (щорічна основна оплачувана відпустка, яка може бути довшою за стандартну залежно від стажу державної служби, але не має таких суттєвих відмінностей, як раніше); право на соціальне страхування; право на пенсійне забезпечення (загальний порядок пенсійного забезпечення, хоча до 2017 року зберігалася можливість виходу на пенсію за вислугою років для тих, хто мав відповідний стаж); право на безпечні та належні умови праці; право на підвищення кваліфікації.

Попри загальне скорочення обсягу пільг, у чинному законодавстві та підзаконних актах зберігаються спеціальні положення, які надають пільги окремим категоріям службовців, зокрема: особам з інвалідністю; учасникам бойових дій; службовцям, які працюють у важкодоступних або небезпечних умовах (наприклад, прикордонна служба, служба у зоні ООС/АТО); державним службовцям з великим стажем (15 і більше років) та інших. Однак механізм реалізації цих пільг часто є фрагментарним, залежить від фінансового стану відповідного органу влади або місцевого бюджету.

- орієнтація на європейський підхід – замість пільг запровадження ринкових інструментів мотивації (гідна оплата, бонуси, кар'єра), тобто замість широкого спектру пільг, новий Закон робить акцент на гідну оплату праці державних службовців. Передбачається встановлення конкурентної заробітної плати, яка має компенсувати відсутність додаткових пільг.

Отже, з 2016 року, з набранням чинності нового Закону України «Про державну службу», було здійснено спробу дерегуляції та зменшення обсягу пільг, що пояснювалося необхідністю зменшити витрати на утримання державного апарату. Таким чином, спостерігається тенденція до уніфікації правового статусу державного службовця з працівниками інших сфер, що відповідає курсу на деполітизацію і професіоналізацію служби.

Попри це, частина службовців і надалі зберігає пільги – зокрема, військові, поліцейські, працівники СБУ, митної служби, тощо. Це відображає компроміс між новою моделлю публічної служби та особливим характером певних категорій служби.

На сучасному етапі розвитку державного управління в Україні правовий інститут пільгових категорій державних службовців перебуває в стані трансформації, що зумовлено комплексом чинників: політичною волею до реформ, необхідністю раціоналізації бюджетних витрат, орієнтацією на європейські стандарти публічної служби, а також зростаючим запитом суспільства на прозорість і справедливість у сфері соціального забезпечення.

Сучасна практика демонструє неоднорідність та фрагментарність нормативного забезпечення пільг для державних службовців. Відсутність єдиного підходу до визначення обсягу пільг породжує юридичну невизначеність. Часті зміни законодавства також негативно впливають на стабільність соціальних гарантій.

Перспективи розвитку інституту пільг полягають у: гармонізації законодавства з європейськими стандартами; чіткому визначенні категорій службовців, які мають право на пільги; забезпеченні прозорості фінансування пільг; інституціоналізації механізмів контролю за їх призначенням і реалізацією.

Таким чином, сучасний стан правового інституту пільгових категорій державних службовців можна охарактеризувати як перехідний – від розширеної системи соціального забезпечення, успадкованої з радянської доби, до раціоналізованої, європейсько-орієнтованої моделі, яка потребує систематизації, прозорості та правової визначеності.

Висновки. Історія становлення правового інституту пільгових категорій державних службовців свідчить про еволюцію від станово-привілейованої до правової, соціально орієнтованої моделі публічної служби. Історичний аналіз показує, що інститут пільг для державних службовців

формувався під впливом політичних, економічних та соціальних факторів. Сучасна трансформація інституту демонструє тенденцію до скорочення необґрунтованих пільг, посилення прозорості та впровадження стандартів ефективного управління людськими ресурсами у публічному секторі. Його сучасний стан вимагає комплексного перегляду та осучаснення у контексті реформи публічного управління. Запровадження чітких, обґрунтованих та фінансово забезпечених пільг є передумовою ефективного функціонування державної служби та гарантією соціальної справедливості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін.; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
2. Нариси історії державної служби в Україні / [О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський та ін.; редкол.: С.В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К.: Ніка-Центр, 2009. – 536 с.
3. Іншин М.І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*, № 2 (2011). С. 4–9.
4. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика: [навч. посіб.] К.: Знання, 2008. – 458 с.
5. Оболенський О.Ю. Державна служба: [навч. посібник]. К.: КНЕУ, 2003. 344 с.
6. Лаврінчук І.П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. К., 1999. 186 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] К.: Атіка, 2009. – 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).
8. Жавнерчик О.В. Державна служба: Конспект лекцій. Одеса: ОДЕКУ, 2020. 184 с.
9. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник I За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.Р. Нижник. К.: Ін Юре, 1999. 244 с.- Бібліогр.: с. 162–166.
10. Шандра В.С. Табель про ранги. 1722. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Tabil_ranh_1722.
11. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII (втратив чинність). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12?find=1&text=%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%B3#w1_1.
12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

УДК 342.9:355.469.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.42>

ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО ОРГАНУ З ПИТАНЬ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Марченко М.Ю.,*кандидат юридичних наук,**директор акціонерного товариства**«Закритий недиверсифікований венчурний
корпоративний інвестиційний фонд «Джерело»*

ORCID: 0009-0006-0078-8346

e-mail: marchenko_m_@ukr.net

Марченко М.Ю. Правовий статус Національного органу з питань протимінної діяльності.

Наукову статтю присвячено дослідженню особливостей правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності в Україні. Проаналізовано положення міжнародно-правових актів, а також норм українського законодавства і підзаконних нормативно-правових актів, що визначають повноваження органів державної влади у сфері протимінної діяльності. Вивчено наукові праці, присвячені правовому статусу органів виконавчої влади та правовому регулюванню протимінної діяльності.

Запропоновано авторське визначення правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності як визначені законодавством особливості формування та повноважень цього органу влади. Визначено особливості правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності. Встановлено, що Національний орган є міжвідомчим координаційним допоміжним органом, очолюваним міністром оборони України, до складу якого входять представники міністерств та центральних органів виконавчої влади, залучених до реалізації державної протимінної політики.

Зазначено, що до основних функцій Національного органу належать: координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, українських і іноземних операторів протимінної діяльності; участь у міжнародному співробітництві у сфері розмінування; розробка пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання; сприяння проведенню навчальних і медичних заходів з поводження з вибухонебезпечними предметами. Зауважено, що повсякденну діяльність забезпечує секретаріат, функції якого покладено на апарат Міністерства оборони України.

Підкреслено, що Національний орган з питань протимінної діяльності не має повноважень щодо ліцензування операторів протимінної діяльності, здійснення державного нагляду чи притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, проте наділений контрольними повноваженнями щодо здійснення моніторингу у сфері протимінної діяльності. Обґрунтовано доцільність удосконалення правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності шляхом створення в Україні державної протимінної служби з правом ліцензування операторів протимінної діяльності та контролю за дотриманням ліцензійних умов.

Ключові слова: правове регулювання, правовий статус, Національний орган, протимінна діяльність, повноваження, координація, взаємодія.

Marchenko M. Y. Legal status of the National Authority for Mine Action.

The article is devoted to an analysis of the particular characteristics of the legal status of the National Mine Action Authority in Ukraine. The author conducts an analysis of the provisions of international legal acts, as well as the norms of Ukrainian legislation and bylaws that define the powers of state authorities in the field of mine action. The author has thoroughly researched scientific works on the legal status of executive authorities and the legal regulation of mine action.

The author proposes a definition of the legal status of the National Mine Action Authority, which is defined by the peculiarities of its formation and powers, as set out in the relevant legislation. The particulars of the legal status of the National Mine Action Authority have been established. The author establishes that the National Authority constitutes an interagency coordination auxiliary body headed by the Minister of Defence of Ukraine and comprising representatives of ministries and central executive authorities involved in the implementation of the State mine action policy.

The National Authority is charged with several key functions, including the coordination of activities by state authorities, local self-government bodies, Ukrainian and foreign mine action operators. It is also responsible for participating in international cooperation in the field of demining, developing proposals for improving legal regulation, and facilitating training and medical activities related to the

handling of explosive ordnance. It is observed that the day-to-day operations are conducted by the secretariat, which functions under the jurisdiction of the Ministry of Defence of Ukraine.

It is imperative to acknowledge that the National Mine Action Authority is not vested with the authority to license mine action operators, to carry out state supervision or to bring offenders to legal liability. However, it is imperative to recognise that the Authority is invested with controlling powers to monitor mine action. The author demonstrates the necessity of enhancing the legal standing of the National Mine Action Authority through the establishment of a State Mine Action Service within Ukraine. This service would be entrusted with the authority to issue licences to mine action operators and to oversee the adherence to the stipulated licensing conditions.

Key words: legal regulation, legal status, National authority, mine action, powers, coordination, interaction.

Постановка проблеми. Тривалий збройний конфлікт на території України призвів до масштабного мінування значних площ держави, що створює серйозну загрозу для життя населення, навколишнього середовища та сталого розвитку країни. Проблематика розмінування залишатиметься актуальною не лише в умовах активної фази бойових дій, а й після припинення збройної агресії з боку Російської Федерації, у період повоєнного відновлення інфраструктури та повернення внутрішньо переміщених осіб.

Ефективне здійснення протимінної діяльності потребує скоординованої взаємодії між численними суб'єктами владних повноважень, зокрема органами державної влади, місцевого самоврядування та операторами протимінної діяльності. З метою забезпечення такої координації, організації спільних заходів з розмінування та сприяння реалізації державної політики у цій сфері, було створено Національний орган з питань протимінної діяльності.

Вивчення особливостей правового статусу цього органу влади набуває особливої актуальності у зв'язку з його ключовою роллю у формуванні, реалізації та координації заходів з протимінної діяльності в Україні.

Мета дослідження полягає у визначенні та розкритті особливостей правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності.

Стан опрацювання проблематики. Питання особливостей правового статусу органів державної влади та правового регулювання протимінної діяльності знайшли відображення у наукових працях українських дослідників. Зокрема, загальнотеоретичні підходи до визначення та розуміння сутності правового статусу органів виконавчої влади викладено у працях М.В. Коваліва і І.Б. Стахури [1], а також Я.В. Журавля [2].

Окремим аспектам правового регулювання у сфері протимінної діяльності присвячено дослідження Д.Д. Плинокоса, Л.М. Давиденка, Д.М. Шабанова та О.І. Кукуряна [3], О.М. Ботнаренка [4], Б.О. Воровича [5], В.І. Теремецького [6]. У зазначених працях проаналізовано правові засади організації протимінної діяльності, повноваження відповідних суб'єктів, а також окремі аспекти функціонування Національного органу з питань протимінної діяльності.

Водночас питання комплексного визначення правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності, його організаційно-правової природи, системи повноважень та місця в механізмі державного управління залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює актуальність подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Виклад основного матеріалу. Існування у кожній державі координаційних органів з питань протимінної діяльності передбачено міжнародно-правовими актами. Зокрема, у ч. 6 ст. 6 Конвенції ООН про заборону застосування, накопичення запасів, виробництва і передачі протипіхотних мін та про їхнє знищення 1997 р. (далі – Конвенція ООН про протипіхотні міни) передбачено діяльність національних координаційних центрів, що займаються питаннями розмінування [8]. У ч. 2 ст. 11 Протоколу про заборону або обмеження застосування мін, мін-пасток та інших пристроїв з поправками, внесеними 3 травня 1996 року, що додається до Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що наносять надмірні пошкодження або мають невибіркову дію, згадано національні контактні органи з розмінування [9].

Д.Д. Плинокос звертає увагу на те, що координацію і контроль протимінної діяльності у Хорватії здійснює Національний центр розмінування. Вказаний орган влади також здійснює міжнародне співробітництво у сфері протимінної діяльності [3, с. 93]. Зі свого боку О.М. Ботнаренко стверджує, що у Боснії та Герцеговині координацію діяльності різних органів влади у сфері розмінування здійснює комісія з питань розмінування при Міністерстві цивільних справ. Виконання функцій з проведення робіт у сфері розмінування покладено на Національний центр з розмінування [4, с. 142]. Отже, створення національних координаційних органів у сфері протимінної діяльності передбачено міжнародними конвенціями ООН.

Зауважимо, що в різних державах світу вказані органи влади можуть мати різні назви, але мають схожі повноваження щодо координації протимінної діяльності та здійснення міжнародного співробітництва у цій сфері.

В Україні функції Національного органу з питань протимінної діяльності були покладені на Міністерство оборони України (далі – Міноборони) відповідно до указу Президента України від 02.09.2013 № 476/2013. Основною функцією цього органу було визначено сприяння впровадженню і застосуванню в Україні міжнародних стандартів протимінної діяльності [10]. Б.О. Ворочин зазначає, що країни з меншим економічним розвитком та авторитарним режимом правління покладають виконання протимінних програм на Міноборони. Водночас у демократичних державах створюється окремий напрям діяльності з гуманітарного розмінування шляхом створення цивільного органу і залучення міжнародної допомоги [5, с. 145]. Саме таким шляхом і відбувалось подальше правове регулювання протимінної діяльності в Україні.

Важливим етапом організації протимінної діяльності в Україні стало прийняття Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» № 2642-VIII від 06.12.2018 (далі – Закон № 2642-VIII). Згідно з ч. 1 ст. 23 Закону № 2642-VIII координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері протимінної діяльності повинен здійснювати міжвідомчий допоміжний орган під головуванням Міністра оборони України [11]. Склад та положення про Національний орган з питань протимінної діяльності (далі – НОПМД) були затверджені постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 10.11.2021 № 1207 «Про утворення Національного органу з питань протимінної діяльності» (далі – Постанова № 1207) [12]. При цьому між прийняттям Закону № 2642-VIII та створенням координаційного органу з питань протимінної діяльності минуло майже три роки з грудня 2018 року по листопад 2021 року. Головуючим на засіданнях НОПМД є міністр оборони України.

Дослідження правового статусу органів влади широко представлені в українській юридичній науці. Так, Я.В. Журавель визначає правовий статус органів виконавчої влади як встановлені у законодавстві повноваження і компетенцію цих органів, які мають можливість здійснювати адміністративно-владний вплив на певну сферу суспільних відносин [2, с. 44]. М.В. Ковалів та І.Б. Стахура стверджують, що правовий статус органів виконавчої влади – це визначені у законодавстві особливості утворення та компетенції органу влади, яка охоплює повноваження, завдання, спеціальні права та обов'язки державних службовців, пов'язані зі службою у конкретному органі влади [1, с. 24]. Тож правовий статус НОПМД може бути визначений як встановлені законодавством особливості формування і повноважень цього органу влади.

Розглядаючи окремі складові елементи правового статусу НОПМД, відзначимо, що він формується за колегіальним принципом відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону № 2642-VIII [11]. Згідно з Постановою № 1207 до складу НОПМД входять заступники міністрів оборони, внутрішніх справ, освіти і науки, охорони здоров'я, соціальної політики, закордонних справ, захисту довкілля, економіки, з питань стратегічних галузей промисловості, у справах ветеранів, аграрної політики. Також до складу НОПМД включаються представник Служби безпеки України, генеральний директор АТ «Українська оборонна промисловість», перший заступник голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій [12]. Отже, рішення на засіданнях НОПМД приймаються колегіально шляхом голосування представників різних міністерств та центральних органів влади.

Перелік представників міністерств, які входять до складу НОПМД, не є випадковим, адже до повноважень зазначених органів влади належить участь у реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності. Зокрема, відповідно до пп. 63-1 та пп. 63-2 п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою КМУ від 28.10.2015 № 878, міністерство бере участь у забезпеченні формування та реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності, координує здійснення відповідних заходів із уповноваженими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади [13]. Як передбачено у пп. 100, пп. 100-1, пп. 100-2 п. 3 Положення про Міноборони, затвердженого постановою КМУ від 26.11.2014 № 671, міністерство бере участь у реалізації державної політики у сфері протимінної діяльності, координує здійснення відповідних заходів Державною спеціальною службою транспорту, забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації у сфері розмінування [14]. Згідно з пп. 72-6, пп. 72-8, пп. 72-10 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою КМУ від 16.12.2015 № 1052, до завдань служби належить участь у виконанні міжнародних зобов'язань у сфері протимінної діяльності, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації фахівців у сфері розмінування, забезпечення функціонування системи управління інформацією у сфері протимінної діяльності [15]. Так само і в положеннях про інші міністерства містяться норми про їх участь у реалізації протимінної політики. З цього можна зробити висновок, що до участі у протимінній діяльності залучено велику кількість центральних органів виконавчої влади.

Слід наголосити, що відповідно до п. 12 Постанови № 1207 робочим органом НОПМД, що забезпечує підготовку, скликання та проведення засідань, а також контроль за виконанням його рішень, є секретаріат. Функції секретаріату НОПМД виконує структурний підрозділ Міноборони [12]. Тож повсякденну діяльність НОПМД забезпечує апарат Міноборони.

Повноваження НОПМД закріплені в законодавчих і підзаконних актах. Зокрема згідно з ч. 3 ст. 23 Закону № 2642-VIII [11] та пп. 2 п. 3 Постанови № 1207 [12] одним із завдань НОПМД визначено координацію протимінної діяльності між міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та операторами протимінної діяльності. Однак у Законі № 2642-VIII та Постанові № 1207 не уточнено, які саме напрями протимінної діяльності різних органів влади повинен координувати НОПМД.

Національна стратегія протимінної діяльності на період до 2033 року, затверджена розпорядженням КМУ від 28.06.2024 № 616-р (далі – Стратегія), також встановлює повноваження НОПМД щодо координації протимінної діяльності різних органів влади. Зокрема, у Стратегії передбачено, що НОПМД координує діяльність не лише центральних і місцевих органів влади, але й операторів протимінної діяльності та органів місцевого самоврядування щодо розподілу ресурсів та завдань у сфері розмінування [16]. Тож НОПМД уповноважений здійснювати розподіл завдань між органами влади, які здійснюють розмінування, а також координує використання наявного для такого розмінування обладнання.

Операційний план заходів з реалізації у 2024–2026 роках Національної стратегії з питань протимінної діяльності на період до 2033 року затверджено розпорядженням КМУ від 28.06.2024 № 616-р (далі – Операційний план). Стратегія також передбачає, що НОПМД повинен здійснювати координацію виконання органами влади заходів, перелічених в Операційному плані [16]. Він передбачає здійснення таких заходів, як систематичне обстеження територій з ризиком забруднення вибухонебезпечними предметами, стимулювання ринку послуг з питань протимінної діяльності, забезпечення достатності людських ресурсів у сфері протимінної діяльності, інформування населення про заміновані території, надання соціального захисту особам, які постраждали від вибухонебезпечних предметів [17]. Координацію виконання всіх перелічених в Операційному плані заходів так само здійснює НОПМД.

В.І. Теремецький відзначає важливу роль НОПМД не лише у координації протимінної діяльності різних органів влади та місцевого самоврядування в Україні, але й у здійсненні міжнародного співробітництва у сфері протимінної діяльності [6, с. 121]. Згідно з ч. 3 ст. 23 Закону № 2642-VIII до завдань НОПМД належить забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у сфері протимінної діяльності [11]. Відповідно до ч. 1 і ч. 2 ст. 6 Конвенції ООН про протипіхотні міни встановлено обов'язок держав – підписантів запитувати і одержувати допомогу у здійсненні протимінної діяльності, наскільки це можливо для інших країн, які ратифікували конвенцію. Зокрема, передбачено можливість отримувати обладнання, матеріали та необхідну науково-технічну інформацію [8]. Як передбачено у пп. 2 п. 4 Постанови № 1207, НОПМД погоджує напрями використання фінансових ресурсів, що надаються донорами безпосередньо операторам протимінної діяльності для виконання заходів протимінної діяльності на території України [12]. У п. 15 Операційного плану встановлено такий захід, як забезпечення ефективного використання міжнародної технічної допомоги у сфері протимінної діяльності [17]. А координацію виконання заходів, перелічених в Операційному плані, як було вище зазначено, здійснює НОПМД. Отже, одним із напрямів міжнародного співробітництва, в якому бере участь НОПМД, є розподіл міжнародної допомоги, яка надходить для здійснення протимінної діяльності.

Відповідно до ст.ст. 4 і 5 Конвенції ООН про протипіхотні міни встановлено обов'язок держав-підписантів щодо знищення запасів протипіхотних мін [8]. Як передбачено у пп. 6 п. 4 Постанови № 1207 НОПМД координує підготовку звітів щодо виконання Україною взятих міжнародних зобов'язань у сфері протимінної діяльності. Потім звіти різних органів влади узагальнюються і спрямовуються до Міністерства закордонних справ України [12]. Таким чином, саме працівники апарату НОПМД збирають звіти різних органів влади щодо знищення запасів протипіхотних мін та здійснення інших видів протимінної діяльності для узагальнення й передачі до МЗС України.

Важливим завданням НОПМД, яке передбачене у ч. 3 ст. 23 Закону № 2642-VIII, є розробка та впровадження національного стандарту протимінної діяльності, який повинен відповідати міжнародним стандартам протимінної діяльності [11]. Відповідно до пп. 8 п. 4 Постанови № 1207 НОПМД розглядає та погоджує пропозиції щодо впровадження національних стандартів з протимінної діяльності [12]. Національний стандарт «Протимінна діяльність. Процеси управління. Основні положення» ДСТУ 8820:2023 затверджено наказом ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 13.03.2023 № 27 (далі – Національний стандарт) [18]. У розробці цього стандарту важливу роль відіграла діяльність працівників секре-

таріату НОПМД. У подальшому важливим завданням НОПМД буде впровадження у діяльність багатьох органів влади національного стандарту протимінної діяльності.

Зауважимо, що надання рекомендацій органам влади із залучення операторів протимінної діяльності відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону № 2642-VIII, є наступним завданням НОПМД [11]. Як ми зазначали в одному з попередніх досліджень, під суб'єктами протимінної діяльності необхідно розуміти органи державної влади, місцевого самоврядування, військові формування, юридичні особи публічного та приватного права, громадські об'єднання та міжнародні організації, до функцій яких віднесено планування та організацію заходів щодо виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів [7, с. 106]. Тут слід пояснити, що відповідно до ст.ст. 9, 28 і 29-1 Закону № 2642-VIII суб'єкти підприємництва і неприбуткові установи та організації отримують право провадити господарювання у сфері протимінної діяльності шляхом отримання сертифіката відповідності процесів з протимінної діяльності [11]. Облік операторів протимінної діяльності ведеться секретаріатом НОПМД відповідно до п. 2 Порядку ведення обліку операторів протимінної діяльності, затвердженого постановою КМУ від 03.11.2021 № 1150. До цього переліку включаються як українські підприємства, так і іноземні організації, які мають ресурси для виконання процесів і надання послуг у сфері протимінної діяльності [19]. Тож НОПМД не лише проводить облік підприємств, які отримали право на здійснення господарювання у сфері протимінної діяльності, але й надає рекомендації органам влади щодо залучення таких підприємств до розмінування.

Окремі повноваження НОПМД стосуються освітньої сфери. Згідно з пп. 10 п. 4 Постанови № 1207 НОПМД повинен сприяти організації та впровадженню заходів з інформування населення про небезпеки від вибухонебезпечних предметів, відповідних навчальних програм [12]. Як передбачено у пп. 90-7, пп. 90-8 п. 4 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою КМУ від 16.10.2014 № 630 (далі – Положення про МОН України), міністерство інформує населення про небезпеку від вибухонебезпечних предметів та здійснює навчання з питань запобігання виникненню ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами [20]. Отже, МОН України та НОПМД повинні координувати власну діяльність з питань навчання населення правилам поводження з вибухонебезпечними предметами.

Важливо зазначити, що згідно з пп. 4 та пп. 7 п. 4 Постанови № 1207 НОПМД може вносити уряду України пропозиції щодо підвищення ефективності заходів протимінної діяльності та визначення пріоритетів розвитку наукової діяльності у сфері розмінування [12]. Відповідно до пп. 25 п. 3 Положення про МОН України саме це міністерство формує пріоритетні напрями розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності [20]. Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що співпраця між МОН України та НОПМД може полягати у розробці пріоритетних напрямів розвитку наукових досліджень у сфері протимінної діяльності.

Також важливо зупинитися на повноваженнях НОПМД у сфері охорони здоров'я. Відповідно до пп. 11 п. 4 Постанови № 1207 НОПМД сприяє проведенню заходів з надання допомоги постраждалим особам та їх реабілітації [12]. Поняття реабілітації, реабілітаційної допомоги та реабілітаційної послуги встановлені в Основах законодавства про охорону здоров'я від 19.11.1992 та охоплюють здійснення комплексу заходів, спрямованих на оптимізацію функціонування осіб, які зазнають або можуть зазнати обмеження повсякденного функціонування у їхньому середовищі. При цьому реабілітаційні послуги є одним із різновидів медичних послуг [21]. З цього можна зробити висновок, що НОПМД повинен взаємодіяти з МОЗ України у питаннях організації медичної та реабілітаційної допомоги постраждалим від вибухів мін.

Зі свого боку НОПМД наділений також певними контрольними повноваженнями. Зокрема, відповідно до Стратегії він здійснює моніторинг виконання заходів, передбачених Стратегією та Операційним планом [16]. Згідно з п. 9.21 Національного стандарту НОПМД здійснює моніторинг організацій та операцій у сфері протимінної діяльності [18]. При цьому жодних повноважень щодо проведення планових або позапланових перевірок суб'єктів господарювання у сфері протимінної діяльності НОПМД не має, що дозволяє стверджувати про певну декларативність таких повноважень.

Висновок. Правовий статус НОПМД – це встановлені законодавством особливості формування і повноважень цього органу влади. Особливості правового статусу НОПМД полягають у наступному:

- він є міжвідомчим координаційним допоміжним органом, на засіданнях якого головує міністр оборони України;
- включає представників різних міністерств та центральних органів влади, до повноважень яких належить участь у реалізації державної протимінної діяльності;
- повсякденну роботу НОПМД забезпечує секретаріат, функції якого покладено на апарат Міноборони;

– координує протимінну діяльність центральних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, українських та іноземних підприємств, які отримали статус операторів протимінної діяльності;

– бере участь у міжнародному співробітництві у сфері протимінної діяльності;

– розробляє пропозиції для вдосконалення правового регулювання протимінної діяльності, визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері протимінної діяльності;

– сприяє навчальній та медичній діяльності у сфері поводження з вибухонебезпечними предметами;

– не має повноважень щодо ліцензування операторів протимінної діяльності, проведення заходів державного нагляду, притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, але наділений контрольними повноваженнями щодо здійснення моніторингу в сфері протимінної діяльності.

Вдосконалення правового статусу Національного органу з питань протимінної діяльності може полягати у створенні державної протимінної служби як окремого органу державної виконавчої влади з правом ліцензування операторів протимінної діяльності та контролю за дотриманням ними ліцензійних умов.

Перспективи подальших наукових досліджень можуть бути пов'язані з розробкою пропозицій для удосконалення правового регулювання статусу й діяльності Національного органу України з питань протимінної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 3 (807). С. 22–26.
2. Журавель Я.В. Складові адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади в Україні. *Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (Харків, 15 грудня 2019 р.): Науково-дослідний інститут публічної політики і соціальних наук. Харків: НДІ ППСН, 2019. С. 41–44.
3. Плинокос Д.Д., Давиденко Л.М., Шабанов Д.М., Кукурян О.І. Правове регулювання протимінної діяльності : міжнародний досвід. *Збірник наукових праць Державного науково-дослідного інституту випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки*. 2023. Вип. 4 (18). С. 89–96.
4. Ботнаренко О.М. Юридичні гарантії у сфері протимінної діяльності: теоретичні підходи та практичні виклики. *Вісник Національного технічного університету «Київський політехнічний університет»*. Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2025. Вип. 1 (16). С. 138–145.
5. Ворочич Б.О. Шляхи вирішення проблемних питань розмінування території України. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2020. № 2. С. 143–149.
6. Теремецький В.І., Марченко М.Ю. Система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення протимінної діяльності в Україні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2025. № 2 (31). С. 108–125.
7. Марченко М.Ю. Поняття та види суб'єктів протимінної діяльності в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2025. № 135. С. 100–108.
8. Конвенція про заборону застосування, накопичення запасів, виробництва і передачі протипіхотних мін та про їхнє знищення: прийнята Генеральною асамблеєю ООН 19.09.1997. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_379#Text (дата звернення: 15 липня 2025 року).
9. Протокол про заборону або обмеження застосування мін, мін-пасток та інших пристроїв з поправками, внесеними 3 травня 1996 року, що додається до Конвенції про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що наносять надмірні пошкодження або мають невибіркову дію: прийнятий Генеральною асамблеєю ООН від 03.05.1996. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_310/find?text (дата звернення: 15 липня 2025 року).
10. Про Національний орган України з питань протимінної діяльності: указ Президента України від 02.09.2013 № 476/2013. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/476/2013#Text> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
11. Про протимінну діяльність в Україні: Закон України від 06.12.2008 № 2642-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19#Text> (дата звернення: 15 липня 2025 року).

12. Про утворення Національного органу з питань протимінної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 10.11.2021 № 1207. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-2021-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
13. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
14. Про затвердження положення про Міністерство оборони України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
15. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
16. Національна стратегія протимінної діяльності на період до 2033 року: постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 № 616-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2024-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
17. Операційний план заходів з реалізації у 2024–2026 роках Національної стратегії з питань протимінної діяльності на період до 2033 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 № 616-р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2024-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
18. Національний стандарт «Протимінна діяльність. Процеси управління. Основні положення» ДСТУ 8820:2023: наказ ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 13.03.2023 № 27. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0027774-23#Text> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
19. Порядок ведення обліку операторів протимінної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2021 № 1150. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-2021-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
20. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p> (дата звернення: 15 липня 2025 року).
21. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 15 липня 2025 року).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.43>

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПЛАТНИКАМИ ПОДАТКІВ

Ментух Н.Ф.,

*кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного права та судочинства**юридичного факультету,**Західноукраїнський національний університет*

ORCID: 0000-0002-1016-7635

Ментух Н.Ф. Особливості адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства платниками податків.

У статті аналізуються наукові підходи щодо визначення місця адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства в існуючій системі юридичної відповідальності.

Проаналізовано та узагальнено наукові підходи щодо трактування суті адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства платниками податків.

Автором розглянуто особливості настання адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства платниками податків відповідно до чинного законодавства України.

Визначено, що податкове правопорушення є протиправним, винним діянням, що виражається у вигляді як навмисного або не навмисного впливу чи бездіяльності суб'єкта податкових правовідносин, порушує права та інтереси учасників даного виду суспільних відносин, за яке законодавством встановлено певну відповідальність фінансового, адміністративного чи кримінального характеру.

Протиправність податкового правопорушення полягає у недотриманні правової форми даного діяння, винність полягає у скоєнні даного порушення навмисно або з необережності. Причинами податкових правопорушень можуть бути різні чинники – правові, економічні, моральні.

Обґрунтовано, що відповідальність за вчинення правопорушень у податковій сфері, має сукупність ознак, властивих адміністративній відповідальності, що дозволяє зробити висновок про адміністративно-правову природу відповідальності за податкові правопорушення.

Аргументовано, що адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства є складовою системи юридичної відповідальності за протиправну поведінку платників податків загалом, та системи адміністративної відповідальності зокрема.

Відзначено, що адміністративна відповідальність за правопорушення у податковій сфері є досить багатоаспектним і складним явищем.

Автором зроблено висновки, а також запропоновано визначення адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, податкові правопорушення, платники податків, податкове законодавство, податки, податкові органи.

Mentukh N.F. Peculiarities of administrative liability for violation of tax legislation by taxpayers.

The article analyzes scientific approaches to determining the place of administrative liability for violation of tax legislation in the existing system of legal liability.

The scientific approaches to interpreting the essence of administrative liability for violation of tax legislation by taxpayers are analyzed and generalized.

The author considers the features of the onset of administrative liability for violation of tax legislation by taxpayers in accordance with the current legislation of Ukraine.

It is determined that a tax offense is an unlawful, guilty act, expressed in the form of intentional or unintentional influence or inaction of the subject of tax legal relations, violates the rights and interests of participants in this type of social relations, for which the legislation establishes a certain liability of a financial, administrative or criminal nature.

The illegality of a tax offense consists in failure to comply with the legal form of this act, the guilt consists in committing this offense intentionally or through negligence. The causes of tax offenses can be various factors - legal, economic, moral.

It is substantiated that responsibility for committing offenses in the tax sphere has a set of features inherent in administrative responsibility, which allows us to conclude about the administrative-legal nature of responsibility for tax offenses.

It is argued that administrative responsibility for violating tax legislation is a component of the system of legal responsibility for illegal behavior of taxpayers in general, and the system of administrative responsibility in particular.

It is noted that administrative responsibility for offenses in the tax sphere is a rather multifaceted and complex phenomenon.

The author draws conclusions, and also proposes a definition of administrative responsibility for violating tax legislation.

Key words: administrative liability, tax offenses, taxpayers, tax legislation, taxes, tax authorities.

Постановка проблеми. Кожен дієздатний громадянин України відповідно до чинного законодавства регулярно сплачує податок на користь держави протягом усього свого свідомого життя. Своєчасна сплата податків є обов'язковою. Проте, через низку об'єктивних та суб'єктивних причин на практиці платники податків можуть допускати несвоєчасну сплату податків та інших обов'язкових платежів.

Дедалі актуальнішою останнім часом стає робота щодо боротьби з податковими порушеннями. В свою чергу, податкове правопорушення – протиправне, винне діяння, виражене у вигляді як навмисного або не навмисного впливу чи бездіяльності суб'єкта податкових правовідносин, який порушує права та інтереси учасників даного виду суспільних відносин, за яке законодавством встановлено певну відповідальність фінансового, адміністративного чи кримінального характеру.

У сучасних умовах розвитку української державності дедалі більше зростає роль адміністративної відповідальності, яка спрямована на забезпечення законності та правопорядку у сфері адміністративно-правового регулювання широкого кола суспільних відносин. Не є винятком і суспільні відносини, що регулюються податковим законодавством. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері податків та зборів є важливим правовим засобом регулювання у сфері економіки. Застосування адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства сприяє підвищенню ефективності податкової політики, що проводиться в країні, впливає на надходження коштів до бюджету, забезпечуючи при цьому нормальне функціонування держави.

На думку багатьох вітчизняних учених, пошук відмінних рис адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства є важливою теоретичною проблемою. У зв'язку з цим у цій статті розглядається питання визначення особливостей адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства платниками податків.

Мета статті: на основі аналізу теоретичних засад визначити особливості адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства платниками податків.

Стан опрацювання проблематики. Серед дослідників, які працювали над вивченням даної проблеми та праці яких лягли в основу написання даної статті можна виділити: М.В. Балишев, Я.О. Берназюк, С.Т. Гончарук, М.В. Ковалів, В. Кононець, І.А. Куян, О.О. Мамалуй, С.М. Попова, К.О. Прохоров, К.І. Ремез, М.Я. Сакали, К.В. Сергієнко, С.В. Терєпа, Л.В. Шестак, О.С. Юнін та ін.

Виклад основного матеріалу. Інститут адміністративної відповідальності широко використовується для захисту від протиправної поведінки багатьма галузями права та законодавства. Специфічні механізми захисту, вироблені в рамках галузі адміністративного права для забезпечення виконавчо-розпорядчих відносин, застосовуються як засіб юридичного впливу у багатьох групах суспільних відносин.

Твердження, згідно якого адміністративна відповідальність не лише виступає найважливішим інститутом адміністративного права, але й використовується як засіб правового захисту багатьма галузями права, на наш погляд, є цілком обґрунтованим та виправданим.

Податкові правовідносини, як відносини, що виникають у сфері реалізації публічних інтересів, безпосередньо пов'язані з добровільно-примусовим вилученням певної частини матеріальних благ, що належать власнику. Така специфіка зазначених правовідносин тягне за собою неминучу конфронтацію приватно-правових та публічно-правових інтересів, наслідком чого, як правило, стає порушення законодавства про податки та збори, і реакція у відповідь з боку держави, що виражається у застосуванні заходів державно-правового примусу.

Враховуючи це, у взаємовідносинах держави і платників податків важко переоцінити роль інституту адміністративної відповідальності, адже від того наскільки ефективною і водночас справедливою буде така відповідальність, багато в чому залежить сумлінність та правова коректність зобов'язаної сторони податкових правовідносин, зрештою і повага до законів, що приймаються в Україні.

Питання змісту та застосування юридичної відповідальності традиційно частіше, ніж багато інших інститутів права, піддаються всебічним та досить ґрунтовним дослідженням, що свідчить не лише про значущість даного правового явища, але й про важливість його вивчення з погляду його

практичного застосування. У цьому сенсі адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства платниками податків, останніми роками привертає увагу багатьох дослідників.

Саме тому, зупинимося на обґрунтуванні наукових позицій щодо визначення поняття адміністративної відповідальності за податкове законодавство, податкові правопорушення.

У своєму науковому дослідженні І.А. Куян стверджує, що адміністративна відповідальність є явищем багатогранним і складним. Його змістову характеристику становлять ознаки, що характеризують це явище як вид юридичної відповідальності та засіб державного – адміністративного примусу, який функціонує в межах специфічних адміністративних правовідносин, а його правові засади становлять окремий інститут адміністративного права – інститут адміністративної відповідальності [1, с. 7].

С.Т. Гончарук свого часу підкреслював, що «за допомогою заходів адміністративної відповідальності натеper захищається великий масив різноманітних суспільних відносин, що складаються під дією норм адміністративного права, а також інших правових галузей переважно в управлінській сфері, у тому числі у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби з різними правопорушеннями на транспорті, в галузі охорони праці та здоров'я населення, охорони природи, заняття підприємницькою діяльністю, у сфері забезпечення встановленого порядку управління, боротьби з корупційними проявами та ін. Сьогодні це найпоширеніший вид юридичної відповідальності в правовій системі України, правоохоронна роль якого у боротьбі з наймасовішими протиправними діями, якими є адміністративні проступки, постійно зростає. Щорічно в Україні до адміністративної відповідальності притягується близько 10 млн правопорушників» [2, с. 57].

Станом на сьогодні в правовій системі України, як зауважує Я.О. Берназюк, адміністративна відповідальність є найпоширенішим видом відповідальності. У боротьбі з наймасовішими протиправними діями, яким є адміністративні проступки, адміністративна відповідальність є одним із найбільш дієвих правових інструментів. Головна їх особливість полягає в тому, що вони входять до широкого кола відносин, що регулюються нормами адміністративного права [3, с. 32].

Встановлення адміністративних санкцій за податкові правопорушення є складовим елементом політики боротьби із корупцією та підвищення рівня довіри з боку населення та бізнесу до контролюючих органів.

Проблема порушення податкового законодавства продовжує залишатися однією з найбільш поширених та складних завдань, тому правопорушники повинні нести адміністративну відповідальність за порушення встановленого порядку управління держави.

Відповідно до п. 111.1 ст. 111 Податкового кодексу України «за порушення законодавства з питань оподаткування, контроль за дотриманням якого покладено на уповноважені органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності: фінансова; адміністративна; кримінальна» [4].

Джерелом адміністративної відповідальності за податкові делікти є Кодекс України про адміністративні правопорушення, який відрізняється від інших актів законодавства тим, що у ньому закріплено склади правопорушень, а також порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

У своїй роботі К.О. Прохоров зазначає, що адміністративна відповідальність за податкові правопорушення виконує особливі завдання, а саме: охороняє чинний конституційний лад й публічний порядок, забезпечує законність й захист інтересів держави та суспільства («публічного інтересу») стосовно належного перебігу суспільних відносин у податковій сфері; забезпечує принцип невідворотності відповідальності винних у вчиненні адміністративного правопорушення в податковій сфері та запобігає аналогічним правопорушенням у майбутньому; упорядковує суспільні відносини у податковій сфері та припинення й виправлення неналежної поведінки суб'єктів у вказаній сфері (підвищує рівень законності, дисциплінованості, соціальної відповідальності тощо) [5, с. 4].

Окремі науковці відзначають, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері податків і зборів є одним із видів юридичної відповідальності, що виражається в застосуванні до фізичних і посадових осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері податків і зборів, адміністративних покарань [6, с. 198].

Адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства, як відзначає М.В. Балишев, полягає у застосуванні адміністративно-правових норм з метою впливу на порушників податкових правовідносин [7, с. 17].

На думку К.І. Ремез, відповідальність за податкові правопорушення є специфічною через те, що за порушення податкового законодавства передбачені і компенсаторні стягнення крім каральних. Адміністративні санкції за податкові правопорушення є особливими й через те, що у випадку відсутності тяжких фінансових наслідків за такого роду правопорушення, до правопорушника застосовують саме адміністративні санкції, до того ж, на відміну від кримінальної відповідальності, такі санкції не передбачають судимості та не є такими суворими [8, с. 32-33].

В той же час, М.Я. Сакали вважає, що особливості заходів адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства полягають в наступному: адміністративні санкції не спричиняють судимості, на відмінну від кримінальних; застосування відносно менш тяжких податкових правопорушень (провини); відсутність тяжких правових наслідків [9, с. 94].

Професор О.С. Юнін зазначає, що «ознаками адміністративної відповідальності є те, що дана відповідальність за податкові правопорушення виникає за дію чи бездіяльність, що містить усі ознаки складу податкового правопорушення; адміністративна відповідальність за податкові правопорушення настає на підставі та у порядку, які визначені нормами адміністративного права; особливе коло та статус суб'єктів, які можуть бути притягнені до відповідальності за податкові правопорушення, визначене ст. 110 Податкового кодексу України: Платники податків, податкові агенти, контролюючі органи, законні представники платників податків, юридичні особи а також інші суб'єкти у випадках, прямо передбачених Податковим кодексом України; така відповідальність настає за правопорушення, що не наносять значної шкоди суспільним інтересам; така відповідальність має особливу мету із дотримання законності у податковій сфері шляхом використання заходів адміністративного впливу» [10, с. 690].

Пропорушення у даній сфері негативно впливають як на стабільне функціонування та розвиток діючої системи оподаткування, так і негативно позначаються на доходах бюджету, тобто протиправні дії, зазвичай, мають на меті ухилення від сплати законодавчо регламентованих податків, а також не дозволяють органам державної влади здійснювати податковий контроль по відношенню до порушника.

Пропорушення у сфері оподаткування дуже різноманітні, що пов'язано з наявністю цілої низки законодавчих вимог щодо різних учасників правовідносин у сфері податків і зборів. Адміністративні правопорушення у даній сфері здебільшого орієнтовані на чіткі процесуальні аспекти оподаткування: термін взяття на облік у податковому органі, термін подання податкової декларації, подання відомостей для здійснення податкового контролю та ін.

Для процесу визнання того чи іншого діяння адміністративним правопорушенням у сфері оподаткування необхідним є не лише наявності нормативного положення у законодавстві, що забороняє дану поведінку, але й таке діяння має завдати якої-небудь шкоди суспільним інтересам у вищезгаданій сфері, а також зазначене діяння має бути вчинено конкретним суб'єктом навмисно.

Варто відзначити, що особливе значення для повноти дослідження складів адміністративних правопорушень у сфері оподаткування має також дослідження класифікацій адміністративних правопорушень загалом.

За правопорушення норм податкового законодавства відповідно до норм КУпАП законодавець встановив адміністративну відповідальність за вчинення наступних дій відповідним суб'єктом вчинення правопорушень, як: «порушення вимог бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати; здійснення платежів за рахунок бюджетних коштів без реєстрації бюджетних зобов'язань, за відсутності підтвердних документів чи при включенні до платіжних документів недостовірної інформації, а також безпідставна відмова у проведенні платежу органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів; включення недостовірних даних у запитах, що призвело до затвердження необґрунтованих бюджетних призначень або необґрунтованих бюджетних асигнувань» [11].

О.О. Мамалуй до видів адміністративних правопорушень у сфері оподаткування, передбачених нормами КУпАП, за вчинення яких передбачено адміністративну відповідальність, виокремлює наступні:

«1) порушення порядку ведення податкового обліку, надання аудиторських висновків (ст. 163-1 КУпАП);

2) неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) (ст. 163-2 КУпАП);

3) невиконання законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів (ст. 163-3 КУпАП);

4) порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб і подання відомостей про виплачені доходи (ст. 163-4 КУпАП);

5) інші діяння, передбачені КУпАП та іншими законами» [12, с. 16].

Подібне твердження знаходимо і в роботі С.В. Терєпа, який виділяє такі ж та інші види складів адміністративних правопорушень у сфері оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролювальні органи [13, с. 83-84].

У своїй роботі Шестак Л. В. та Сергієнко К. В. доходять висновку, що систематизація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування є доволі складною, оскільки, як вважають науковці, такі порушення виходять за межі КУпАП, а тому даними науковцями запропоновано визначити

склади адміністративних правопорушень у сфері оподаткування в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення. Це, в свою чергу, надасть змогу не лише уніфікувати процедуру притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення, але й на належному рівні систематизувати адміністративні санкції, а також в різних актах законодавства не розпорошувати норми про відповідальність [14, с. 176].

Адміністративна відповідальність, як відзначає С. Попова, є засобом адміністративного впливу на порушників податкового законодавства із застосуванням адміністративно-правових норм. Наявність складу адміністративного правопорушення виступає підставою для настання такої відповідальності. Серед особливостей адміністративних стягнень за податкові правопорушення науковець виділяє наступні: «застосування до фізичних осіб та посадовців, винних у податкових правопорушеннях; адміністративні санкції не тягнуть за собою судимості; застосування у відношенні до найменш значних податкових правопорушень (проступків), які за своїм характером відповідно до закону не тягнуть кримінальної відповідальності; відсутність тяжких правових наслідків» [15, с. 50].

Таким чином, особливе значення для характеристики аналізованих адміністративних правопорушень має безпосередній об'єкт, який є сукупністю суспільних відносин, що регулюється конкретною адміністративно-правовою нормою. В силу того, що відповідальність за порушення податкового законодавства є по суті адміністративною відповідальністю, з метою впорядкування законодавства про адміністративні правопорушення видається за доцільне внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення, об'єднавши до КУпАП усі правопорушення у сфері податків.

Слушним видається твердження професорки В. Кононець, яка у своїй роботі зазначає, що «у будь-який час актуальність питань, пов'язаних з відповідальністю за порушення норм податкового законодавства та притягнення винних осіб до того чи іншого виду відповідальності завжди була високою. Це, безумовно, дуже важливе та значуще питання для нашої держави саме в цей час, коли ми всією країною намагаємось стримувати та протистояти військовій агресії російської федерації. За порушення податкового законодавства наступають різні, чітко визначенні законодавством, види відповідальності, які мають свої характерні аспекти» [16, с. 55].

Висновки. Таким чином, система оподаткування має особливе значення для будь-якої сучасної держави, позаяк безпосередньо завдяки даному процесу відбувається суттєве наповнення бюджету. Сутність податків проявляється у їх використанні як одного з найважливіших інструментів сучасної державної політики, що надає серйозний вплив на різні сфери життєдіяльності суспільства та держави.

Правопорушення у даній сфері негативно впливають не лише на стабільне функціонування та розвиток діючої системи оподаткування, але й негативно позначаються на доходах бюджету, так як протиправні дії, зазвичай, мають на меті ухилення від сплати законодавчо регламентованих податків, а також не дозволяють органам державної влади здійснювати податковий контроль за платниками податків.

Проблема відповідальності за правопорушення у сфері податків і зборів має особливу актуальність і привертає до себе увагу не лише вчених та практиків, але й широкий загал. Відповідальність за вчинення правопорушень у податковій сфері, має сукупність ознак, властивих адміністративній відповідальності, що дозволяє зробити висновок про адміністративно-правову природу відповідальності за податкові правопорушення.

Отже, адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства – це вид юридичної відповідальності, що виражається у застосуванні до винних фізичних та юридичних осіб, які вчинили адміністративні правопорушення в галузі податків і зборів, адміністративних покарань, передбачених нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, в процесуальному порядку.

Адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства є складовою системи юридичної відповідальності за протиправну поведінку платників податків загалом, та системи адміністративної відповідальності зокрема.

Мета системи адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства виражається у стимулюванні добровільного дотримання податкових зобов'язань, стримуванні небажаної поведінки платника податків та у підвищенні рівня податкової виконавчої дисципліни.

Питання адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства потребують подальшого вдосконалення та дослідження, що сприятиме досягненню балансу прав та законних інтересів усіх учасників податкових відносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ 2001. 18 с.

2. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: Сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі. *Юридичний вісник. Серія «Повітряне і космічне право»*. 2007. Т. 3. № 4. С. 57–60.
3. Берназюк Я.О. Преюдиційність судового рішення в адміністративному судочинстві: між принципами правової визначеності та обов'язковості з'ясування всіх обставин справи. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_Preudic_2022_11_24.pdf.
4. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12. 2010р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
5. Прохоров К.О. Адміністративні делікти в податковій сфері. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. ч. 3. С. 3–5. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_3/3.pdf.
6. Ковалів М.В. Адміністративно-правовий захист прав платників податків: навч. посібн. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Проць І. М. та ін. Львів : СПОЛОМ. 2021. 240 с.
7. Балишев М.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері оподаткування. *Соціологія права*. 2024. Випуск 1-2 (46-47). С. 15–18. URL: <http://soclaw.idpnan.kyiv.ua/archive/2024/1-2/4.pdf>.
8. Ремез К.І. Поняття, склад та кваліфікуючі ознаки адміністративного правопорушення у сфері оподаткування. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2024. № 4(32). С. 31–36.
9. Сакали М.Я. Правова природа юридичної відповідальності за вчинення податкових правопорушень. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. № 56. С. 91–97.
10. Юнін О.С. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за податкові правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 688-690. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2025/163.pdf.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
12. Мамалуй О.О. Співвідношення матеріального та процесуального у відносинах із притягнення до юридичної відповідальності порушників податкового законодавства. *Юридичний бюлетень*. 2019. Випуск 11. Частина 2. С. 11–18.
13. Терепя С.В. Правові підстави відповідальності за порушення податкового законодавства. *Ірпінський юридичний часопис: науковий журнал*. 2024. Випуск 1 (14). С. 80–88.
14. Сергієнко К.В., Шестак Л.В. Проблема визначення заходів адміністративної відповідальності за податкові правопорушення. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах сталого розвитку: матеріали X Міжнародної наук.-практ. конф.(м. Київ 10 грудня 2021 р.)*. Упоряд: Бевз С.І., Бирса Н.О., Серебрякова Ю.О. Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського. 2021. 566 с.
15. Попова С.М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у податковій сфері. Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Сучасні проблеми адміністративного права та процесу» (м. Харків, 30 червня 2017 року). Харків : ХНУВС. 2017. С. 49–51.
16. Кононець В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення норм податкового законодавства. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. Спеціальний випуск № 1. С. 52–58. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/15794/1/7.pdf>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.44>

КОНСУЛЬТАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ У МИТНІЙ СПРАВІ

Мирошнікова А.Є.*доктор філософії (Право),
юристконсультант ТОВ «Солео»,
ORCID: 0000-0003-1799-8092***Шевчук О.М.***доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0003-4864-7316***Соловійова О.М.***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
ORCID: 0000-0003-3801-9113*

Мирошнікова А.Є., Шевчук О.М., Соловійова О.М. Консультативні процедури у митній справі.

В статті досліджені окремі проблемні питання організації консультативних процедур у митній справі в межах їх адміністративно-правового забезпечення. Вказується, що заінтересована особа згідно вимог Митного кодексу України має право звернутися до митного органу за консультацією з питань, що стосуються митної справи безоплатно. З'ясовано, що консультативні процедури у митній справі можуть надаватись як усно, так і письмово, і мають на меті забезпечити правильне та ефективне застосування митних правил. Митні органи зобов'язані надавати консультації в межах своєї компетенції та відповідно до чинного законодавства. Встановлено, що консультативні процедури у митній справі стосуються надання інформації та роз'яснень щодо митного законодавства, митних формальностей, а також у вирішенні питань, пов'язаних з митним контролем та оформленням товарів та транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон. З'ясовано, що метою проведення консультативних процедур у митній справі є забезпечення правильного й ефективного застосування митних правил. Наголошується, що консультативні процедури у митній справі можуть включати: процедури надання інформації про митне законодавство; процедури пояснення надання митних формальностей; процедури роз'яснення щодо застосування митних режимів; процедури надання консультацій щодо сплати митних платежів; процедури з консультацій щодо митного контролю та митного оформлення; процедури оскарження рішень митних органів тощо. Вказано, що у випадку коли особа вважає, що надана консультація із митних питань є не правильною або недостатньою, вона має право звернутися до вищого митного органу або до суду для її оскарження. Зроблено висновок, що консультативні процедури у митній справі впливають на забезпечення принципів прозорості, законності та ефективності здійснення митних формальностей, й надають можливість учасникам митних правовідносин правильно та ефективно здійснювати митне оформлення, а також уникати порушень митного законодавства та запобігти корупції у діяльності митних органів.

Ключові слова: митні органи, митні процедури, консультації, інформування, рішення щодо зобов'язуючої інформації, митні правила, митний контроль, запобігання корупції, адміністративно-правове забезпечення.

Myroshnikova A.Ye., Shevchuk O.M., Soloviova O.M. Consultative procedures in customs matters.

The article examines individual problematic issues of organizing consultative procedures in customs matters within the framework of their administrative and legal support. It is indicated that, under the requirements of the Customs Code of Ukraine, an interested person has the right to contact

the customs authority for advice on issues related to customs matters free of charge. It has been clarified that advisory procedures in customs matters can be provided both orally and in writing, and are intended to ensure the correct and effective application of customs rules. Customs authorities are obliged to provide advice within their competence and under applicable legislation. It has been established that consultative procedures in customs matters relate to the provision of information and clarifications regarding customs legislation, customs formalities, as well as resolving issues related to customs control and clearance of goods and vehicles moving across the customs border. It was found that the purpose of conducting consultative procedures in customs matters is to ensure the correct and effective application of customs rules. It is noted that consultative procedures in customs matters may include: procedures for providing information on customs legislation; procedures for explaining customs formalities; procedures for clarifying the application of customs regimes; procedures for providing advice on the payment of customs payments; procedures for consulting on customs control and customs clearance; procedures for appealing decisions of customs authorities, etc. It is indicated that if a person believes that the advice provided on customs matters is incorrect or insufficient, he or she has the right to appeal to a higher customs authority or court. It was concluded that consultative procedures in customs affairs affect the principles of transparency, legality, and efficiency of customs formalities, and enable participants in customs relations to correctly and effectively carry out customs clearance, as well as avoid violations of customs legislation and prevent corruption in the activities of customs authorities.

Key words: customs authorities, customs procedures, consultations, information, decisions on binding information, customs rules, customs control, prevention of corruption, administrative and legal support.

Постановка проблеми. Одним із основних завдань Державної митної служби України полягає у поглибленні цифровізації митних процедур [1, с. 17]. У Національній стратегії доходів до 2030 року передбачається створення сучасних, сервісно-орієнтованих інформаційно-комунікаційних систем враховуючи передові міжнародні практики. Такі системи повинні ґрунтуватись на законодавстві ЄС, орієнтуватись на спрощення та гармонізацію митних процедур [2]. Особливо це актуально в умовах воєнного стану. Від посадових осіб митних органів України, а саме від рівня їхньої інформаційно-консультативної діяльності, залежатимуть взаємовідносини, які розвиватимуться між ЗЕД та органами держави, запобігання корупції спрощення митного оформлення та митного контролю.

Підкреслює актуальність вибраної теми роботи, що якісне та достовірне надання фізичним та юридичним особам інформацію з митних питань є однією з найважливіших функцій митних органів – відповідно до стандартів Кіотської конвенції, зокрема розділу 9 [3] та статей 1, 2 Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі [4]. Надання якісних консультацій митними органами спрощує правову комунікацію між суб'єктами митних правовідносин у процесі здійснення митних формальностей, мінімізує непередбачувані ситуації при переміщенні товарів через митний кордон України, пришвидшує здійснення митних процедур [5, с. 96], запобігає корупції у митній сфері.

Метою дослідження є вивчення проблемних питань організації консультативних процедур у митній справі в межах їх адміністративно-правового забезпечення. Серед основних завдань дослідження варто виділити, а саме: з'ясувати види консультативних процедур у митній справі та їх форми надання митними органами, визначити зміст консультативних процедур у митній справі, встановити мету надання консультативних процедур у митній справі, вказати види юридичної відповідальності за надання недостовірної інформації під час надання консультацій митними органами.

Стан опрацювання проблематики. Проблемним питанням дослідження митного контролю та митним процедурам у митній справі досліджували такі вчених як Ю.П. Битяк, І.Г. Бережнюк [6], В.М. Гарашук, А.В. Макаренко [7], О.М. Шевчук [8], М.Г. Шульга та ін. Проблемні питання щодо способів інформування та консультування громадян митними адміністраціями досліджував С.А. Попель [5]; І. Міщенко звернула увагу на проблемні аспекти правового регулювання консультування з питань державної митної справи [9] та ін. Незважаючи на активність вчених щодо вивчення проблем організації процедур в діяльності митних органів на сьогодні актуальною проблемою є визначення форм та методів й способів надання консультативних процедур у митній справі в межах їх адміністративно-правового забезпечення, так як ця проблематика залишилась поза увагою науковців з митного права.

Виклад основного матеріалу. Категорія «правова процедура» в юридичній науці визначається як система, яка орієнтована на досягнення конкретного правового результату та виступає засобом реалізації основної, головної для неї правовідносини [10, с. 8]. Процедура визначає порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, сукупність яких становить юридичний процес [11, с. 15]. Зазначимо, що ще у Митному кодексі України за 2002 р. була стат-

тя 32 за назвою «Надання текстів нормативно-правових актів та консультування з питань митної справи» яка містила роз'яснення щодо можливості надання консультацій, які стосувалися проблем митної сфери, а також текстів оприлюднених законодавчих документів із намічених питань. Варто наголосити на тому, що переважна більшість видів консультацій, основна частина з яких була платними, надавалася митними органами. Розміри оплати за їхнє надання визначалися Кабінетом Міністрів України [12].

Митні органи надають послуги з консультування та інформування відповідно до Глави 3 Митного Кодексу України 2012 року (далі – МК України) [13]. Складові митної справи визначені у ст. 7 МК України. Митна справа здійснюється з додержанням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування товарів, методів визначення митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загальноновизнаних у світі норм і стандартів [13].

Основною відмінністю консультування від інформування є те, що інформування здійснюється із загальних питань державної митної справи, а консультування це надання інформації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи [5, с. 102]. Підставою для здійснення консультування з питань митної справи та інших питань, які входять у компетенцію митних органів є запит від особи про необхідність отримати консультацію у відповідну структуру митного органу [9]. На нашу думку, консультативні процедури у митній справі – це надання інформації та роз'яснень щодо митного законодавства, здійснення митних формальностей, а також у вирішенні питань, пов'язаних з організацією та здійсненням митного контролю та оформленням товарів та транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон, з питань адміністрування митних платежів. Метою їх надання є забезпечення правильного й ефективного застосування митних правил.

Відзначимо, що будь-яка заінтересована особа згідно вимог МК України [13] має право звернутися до митного органу за консультацією з питань, що стосуються митної справи. Згідно ст. 20 МК України інформація щодо законодавства України з питань митної справи надається у порядку встановленому законом. Закон України «Про інформацію» вказує, що інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [14].

Митні органи надають консультації усім зацікавленим сторонам. Митні органи інформують заінтересованих осіб про митні правила. Для спрощення доступу заінтересованих осіб до такої інформації митні органи застосовують інформаційні технології [13]. Приписи їх повинні відповідати вимогам до Глави 5 «Інформаційні технології та електронні інформаційні ресурси у митній справі». На нашу думку, виходячи із положень МК України консультативні процедури у митній справі можуть включати, а саме: процедури надання інформації про митне законодавство; процедури пояснення організації митних формальностей (допомога у заповненні митних декларацій, визначенні митної вартості товарів, класифікації товарів за Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності); процедури роз'яснення щодо застосування митних режимів (вибір та умови розміщення у відповідний митний режим); процедури надання консультацій щодо сплати митних платежів; процедури з консультацій щодо митного контролю та митного оформлення; процедури оскарження рішень митних органів тощо.

Митні органи безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи заінтересованим особам. До заінтересованих осіб відносять громадян та підприємства що переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або провадять діяльність контроль за якою відповідно МК України покладено на митні органи (ч. 1 ст. 21 МК України) [13]. Зокрема, митні органи – складають центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (Державна митна служба України [15]), митниці та митні пости (п. 34¹ ст. 4 МК України). Якщо консультація стосується практичного втілення окремих нормативних положень законодавства України і носить індивідуальний характер, то вона може бути використана виключно особою, яка отримала таку консультацію. Зокрема, Державна митна служба України [15] реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи.

Відповідно до ст. 21 МК України для отримання консультації із практичного використання окремих законодавчих положень з питань митної галузі потрібно звернутися до митної установи за місцезнаходженням підприємства, постійним чи тимчасовим місцем проживання громадян, або ж відповідним центральним органом виконавчої влади, який у письмовій, усній чи електронній формі, виконує функції митної політики держави. Це потрібно здійснити упродовж 30 календарних днів, що є наступними за днем, коли поступило звернення. Письмові консультації надаються у формі рішень митних органів [13]. Зокрема, рішення митного органу - це акт митного органу (посадової

особи або осіб митного органу), що стосується застосування законодавства України з питань митної справи у конкретному випадку та що має юридичні наслідки для заінтересованої особи чи заінтересованих осіб (п. 51¹ ст. 4) [13]. Отже, митні органи надають консультації зацікавленим особам з питань, що стосуються митного законодавства, митних формальностей й митних правил. Форма надання таких консультацій є письмова, усна чи електронна. До митного органу за консультацією може звернутися як фізична, так і юридична особа, яка переміщує товари і транспортні засоби через митний кордон України. А також особи які провадять діяльність контроль за якою відповідно МК України. покладено на митні органи. Зокрема, контроль за провадженням яких здійснюється митними органами є: (1) митна брокерська діяльність; (2) експлуатація магазину безмитної торгівлі; (3) експлуатація митного складу; (4) експлуатація вільної митної зони комерційного або сервісного типу; (5) експлуатація складу тимчасового зберігання (ст.404) [13]. У випадку коли особа вважає, що надана консультація із митних питань є неправильною або недостатньою, вона має право звернутися до вищого митного органу або до суду для її оскарження.

Консультація митних органів підлягає оскарженню до відповідного органу вищого ступеня у порядку, який визначений главою 4 МК України, чи до суду як юридичний акт індивідуальної дії, якщо вона, не відповідає нормативним положенням відповідного законодавчого акта. Якщо суд таку консультацію визнав недійсною, то це є підставою для того, щоб отримати нову консультацію, беручи до уваги його висновки.

Однією з основних форм письмових консультацій митних органів [16, с. 66] є видача рішення щодо зобов'язуючої інформації. Так, положення ст. 23 МК України вказується, що за заявою підприємства митні органи приймають рішення щодо зобов'язуючої інформації з питань: (1) класифікації товарів (у тому числі комплектних об'єктів, що постачаються в розібраному стані декількома партіями протягом тривалого періоду); (2) визначення країни походження товарів [13].

Стосовно відповідальності за надання недостовірної консультації посадовими особами митних органів. Так, положення ст. 30 МК України мають відсильний характер. У ній вказується що посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність при виконанні ними своїх службових (трудова) обов'язків, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону [13]. А загальні засади відповідальності за надання недостовірної інформації визначені у ст. 27 Закону України «Про інформацію» [14], згідно з якою порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

При наданні консультацій митними органами виникають низка проблем на практиці. Серед яких можна виділити: нестабільність та складність митного законодавства (митне законодавство часто змінюється, що ускладнює його розуміння та застосування як для ЗЕД, так і для митних брокерів); недостатня прозорість митних процедур (процедури на митниці можуть бути непрозорими, що призводить до корупції та ускладнень для бізнесу); недостатнє використання цифрових технологій (впровадження електронного декларування та інших цифрових інструментів не завжди ефективно, що може призводити до затримок вантажів на митниці); недостатня кваліфікація фахівців у митній сфері; проблеми із визначенням митної вартості; недостатня пропускна здатність вантажів у пунктах пропуску на кордоні та інші фактори можуть призводити до значних затримок вантажів ЗЕД та ін.

Серед напрямків нівелювання цих недоліків доцільно в митне законодавство впроваджувати: більш ефективно електронні інструменти, цифрові технології та інші заходи для забезпечення прозорості митних процедур; проводити постійно підвищення кваліфікації митних працівників, митних посередників та інших фахівців в цій сфері; збільшити контроль за визначенням митної вартості товарів та розробити чіткі механізми визначення митної вартості товарів; проводити подальшу модернізацію інфраструктури пунктів пропуску на кордоні. Однак, вирішення цих проблем потребує комплексного правового механізму та належної взаємодії та співпраці між державними органами, ЗЕД та митними посередниками.

Висновок. Консультаційні процедури у митній справі – це надання інформації та роз'яснень щодо митного законодавства, здійснення митних формальностей, а також у вирішенні питань, пов'язаних з організацією та здійсненням митного контролю та оформленням товарів та транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон, а також із питань, пов'язаних з адмініструванням митних платежів. Метою їх надання є забезпечення правильного й ефективного застосування митних правил. Консультаційні процедури у митній справі впливають на забезпечення принципів прозорості, законності та ефективності здійснення митних формальностей, й надають можливість учасникам митних правовідносин правильно та ефективно здійснювати митний контроль та митне

оформлення, а також уникати порушень митного законодавства та запобігти проявам корупції у діяльності посадових осіб митних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Shevchuk O.M., Babaieva O.V., Nima A.O. Digitalization of customs procedures in post-war Ukraine as a priority direction for preventing corruption in the conditions of European integration. Legal Standards for Ensuring the Reconstruction of Post-War Ukraine Amidst Integration into the European Union: A Scientific Monograph. Riga, Latvia: "Baltija Publishing", 2024. С. 17–44.
2. Національна стратегія доходів до 2030 року. URL.: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf.
3. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція): міжнародний документ від 18.05.1973 р. № 995_643. *Офіційний вісник України*. 2011. № 71 / № 18. 2011. Ст. 727. Ст. 2711.
4. Про затвердження плану заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі: розпорядження КМ України від 19 червня 2019 р. № 444-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2019-%D1%80#Text>.
5. Попель С. А. Характеристика способів інформування та консультування громадян митними адміністраціями. *Митна безпека*. 2017. № 1. С. 96–105.
6. Бережнюк І.Г., Несторишен І.В., Неліпович О.В. Генеза категорії «митна процедура» в законодавчому та науковому контекстах. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2014. Вип. 25. С. 163–170.
7. Макаренко А.В., Приймаченко Д.В. Попередні рішення в сфері митної справи: монографія. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2022. 173 с.
8. Shevchuk V. Testing of drugs in the implementation of customs control in Ukraine: legal aspects / V. Shevchuk, O. Shevchuk, N. Matyukhina, D. Zatenatskyi, O. Chub. *Georgian medical news*. 2020. Issue: 1(298). P. 165–169.
9. Міщенко І. Консультування з питань державної митної справи: проблемні аспекти правового регулювання. URL.: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2019/2019-6-4/21.pdf>.
10. *Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: С. Шемшученко та ін. К.: «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.*
11. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 32 с.
12. Митний кодекс України: Закон України від 11.07.2002 р. № 92-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38-39. Ст. 288 (втратив чинність).
13. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48. Ст. 552.
14. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
15. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова КМ України від 06.03.2019 р. № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.
16. Критенко О.О., Тоцька Т.С. Спрощення процедури прийняття рішення про визначення митної вартості товарів. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 4 (31). С. 66–70.

УДК 342.9:004.94

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.45>

СУДОВА ПРАВОТВОРЧИСТЬ В КОНТЕКСТІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

Момот Ю.М.,

*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету*

ORCID: 0009-0001-2395-542X

Момот Ю.М. Судова правотворчість в контексті цифрової трансформації адміністративної юстиції.

Стаття присвячена комплексному дослідженню ролі судової правотворчості в процесі цифрової трансформації адміністративної юстиції з акцентом на формуванні нових правових стандартів використання електронних доказів та дистанційного судочинства. Актуальність дослідження зумовлена інтенсивним розвитком інформаційних технологій та процесами цифровізації суспільних відносин, що актуалізують роль судової правотворчості як ключового механізму адаптації традиційних правових принципів до викликів цифрового середовища в адміністративному судочинстві. Особливої гостроти ця проблематика набула в умовах воєнного стану в Україні, коли судова правотворча діяльність стала критично важливим інструментом забезпечення безперервності правосуддя через розробку нових процедурних рішень та адаптацію процесуальних норм до екстремальних умов.

Досліджено роль судової правотворчості у формуванні нових методологічних підходів до аналізу цифрових доказів, включаючи розробку спеціальних оціночних критеріїв для електронної документації, цифрових підписів та інформації з державних реєстрів. Проаналізовано специфіку судової правотворчості у сфері визначення процедур дослідження електронних доказів та встановлення підстав для залучення експертів з технічними знаннями, що формує нові стандарти технічного оснащення судових установ та вимоги до програмного забезпечення.

Досліджено значення судової правотворчості у переосмисленні фундаментальних засад правосуддя, зокрема принципів змагальності, безпосередності та усності у контексті дистанційного судочинства. Досліджено роль положень статті 195 КАС України як каталізатора судової правотворчості та виявлено основні напрямки судової правотворчої діяльності при адаптації класичних принципів до умов цифрового процесу. Особливу увагу приділено формуванню через судову практику компенсаційних механізмів для забезпечення рівного доступу до правосуддя учасників з різним рівнем технічної оснащеності.

Ключові слова: судова правотворчість, адміністративна юстиція, цифрова трансформація, електронні докази, дистанційне судочинство, правові позиції.

Momot Y.M. Judicial law-making in the context of the digital transformation of administrative justice.

The article presents a comprehensive study of the role of judicial law-making in the process of digital transformation of administrative justice, with a particular focus on the development of new legal standards for the use of electronic evidence and remote court proceedings. The relevance of this research stems from the rapid advancement of information technologies and the digitalization of social relations, which highlight the importance of judicial law-making as a key mechanism for adapting traditional legal principles to the challenges of the digital environment in administrative proceedings. This issue has become particularly urgent in the context of martial law in Ukraine, where judicial law-making has proven essential for ensuring the continuity of justice through the elaboration of new procedural solutions and the adjustment of procedural norms to extreme conditions.

The article explores the contribution of judicial law-making to the development of new methodological approaches for analyzing digital evidence, including the establishment of specific assessment criteria for electronic documentation, digital signatures, and information retrieved from official registries. It also examines how courts shape procedures for examining electronic evidence and determine the grounds for involving technical experts, thereby setting new standards for the technical infrastructure of judicial institutions and requirements for specialized software.

The study further highlights the significance of judicial law-making in reinterpreting the fundamental principles of justice – such as adversarial proceedings, immediacy, and orality – in the

context of remote adjudication. Particular attention is given to the role of Article 195 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine as a catalyst for judicial law-making and to the key directions of case-based legal development in adapting classical principles to the realities of digital procedure. Finally, the article analyses how judicial practice contributes to the establishment of compensatory mechanisms that ensure equal access to justice for participants with varying levels of technological resources.

Key words: judicial law-making, administrative justice, digital transformation, electronic evidence, remote proceedings, legal positions.

Постановка проблеми. Інтенсивний розвиток інформаційних технологій та процеси цифровізації суспільних відносин актуалізують роль судової правотворчості у формуванні нових стандартів здійснення правосуддя, особливо в сфері адміністративного судочинства. Судова правотворчість стає ключовим механізмом адаптації традиційних правових принципів до викликів цифрового середовища, що потребує переосмислення класичних підходів до доказового права та процедурних гарантій справедливого судочинства. Особливої актуальності ця проблематика набула в умовах воєнного стану в Україні, коли судова правотворча діяльність стала критично важливим інструментом забезпечення безперервності правосуддя через розробку нових процедурних рішень та адаптацію процесуальних норм до екстремальних умов.

Метою даної статті є аналіз особливостей судової правотворчості в контексті використання електронних доказів та дистанційних форм судочинства в адміністративному процесі, дослідження ролі судів у формуванні нових правових стандартів цифровізації правосуддя та визначення перспективних напрямків розвитку судової правотворчості у сфері адміністративної юстиції.

Стан опрацювання проблематики. Питання судової правотворчості в контексті цифрової трансформації правосуддя привертають увагу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, проте комплексний аналіз цього явища в адміністративному судочинстві залишається недостатньо розробленим. Теоретичні засади судової правотворчості досліджували такі вітчизняні вчені, як Н. Стецик, яка розкрила механізми формування судових рішень, та Ю. Кривицький, який аналізував судову правотворчість як результат судової реформи. О. Сомолук досліджував загальнотеоретичні концепції судової правотворчості, а О. Кобан розглядав тлумачення права судом як елемент правотворчості. Зарубіжні дослідження представлені працями А. Singh та Moreblessing Z.B., які аналізували творчі повноваження суддів в англо-саксонській системі права, та М. McNHugh, який досліджував правотворчу функцію судового процесу.

Питання цифровізації судочинства та використання електронних доказів вивчали Н. Голубева, Л. Ніколаєнко, а також S. Tosza, який детально аналізує специфіку збирання електронних доказів в адміністративних розслідуваннях. Водночас відсутні комплексні дослідження ролі судових рішень у формуванні теорії цифрової автентичності, механізмів забезпечення рівного доступу до правосуддя в цифровому середовищі та впливу воєнного стану на розвиток судової правотворчості у сфері дистанційного судочинства, що актуалізує необхідність подальших наукових досліджень у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. У сучасній адміністративній юстиції судова правотворчість відіграє ключову роль у формуванні нових підходів до використання цифрових доказів, що суттєво трансформує класичні концепції доказового права. Судова практика активно розробляє правові позиції щодо принципів відмінностей електронних доказів від традиційних, зокрема специфіки їх отримання через посередників, таких як телекомунікаційні оператори. Саме можливість отримання інформації від операторів зв'язку та інтернет-провайдерів стала критично важливою для ефективності розслідувань у цифрову епоху. Це відкриває нові перспективи для правоохоронних органів, але водночас потребує чіткого правового регулювання, щоб забезпечити баланс між інтересами слідства та захистом прав громадян [1, с. 217].

Судова правотворчість активно формує нові методологічні підходи до аналізу цифрових доказів, зокрема електронної документації, цифрових підписів та інформації з державних реєстрів. Це особливо важливо в умовах активного переходу державних органів на електронний документообіг. Через судові рішення та правові позиції формуються спеціальні оціночні критерії для цифрових доказів, що враховують їх технологічні особливості, методи створення та умови зберігання, створюючи нові напрями в доказовому праві. Так, вимогами до доказів у адміністративних справах відображені на рисунку 1.



Рисинок 1. Вимоги до доказів у адміністративних справах

Розроблено автором на основі [2].

Одним із найбільш дискусійних питань судової правотворчості, яке привертає особливу увагу наукової спільноти, залишається формування через судову практику порядку дослідження електронних доказів та визначення підстав для залучення експертів, які володіють відповідними технічними знаннями. Судова правотворчість у цій сфері передбачає вироблення стандартів технічного оснащення судових установ, зокрема, вимог до програмного забезпечення та стабільного доступу до інтернету як передумов для належного дослідження цифрових матеріалів [3]. Такий підхід вимагає від судової системи не лише розробки нових процедурних стандартів, але й формування правових позицій щодо технічної природи цифрових даних.

У цьому контексті судова правотворчість поступово переосмислює усталені процесуальні стандарти, адаптуючи їх до особливостей цифрового середовища через формування нових правових доктрин. Зростаюча роль електронних доказів потребує судової розробки нових методів перевірки їх достовірності, що суттєво відрізняються від традиційних критеріїв, застосовуваних до матеріалів на паперових носіях. У цифровому вимірі судова правотворчість переосмислює класичні уявлення про «оригінал» і «копію», оскільки електронні файли залишаються тотожними незалежно від кількості їх копіювань.

Ці особливості обумовлюють формування через судову правотворчість нової правової доктрини – теорії цифрової автентичності. Вона ґрунтується на судових стандартах перевірки технічних характеристик, таких як цілісність метаданих, наявність електронних підписів, а також простежуваність історії зберігання та передачі файлів. Особливої уваги в судовій правотворчості заслуговує формування підходів до оцінки електронних доказів, що надходять з офіційних державних реєстрів та інформаційних систем: у таких випадках судова практика формує презумпцію достовірності, за умови наявності сертифікованих засобів захисту інформації або документованих процедур фіксації, внесення й обробки даних.

Найбільш складними для судової правотворчості є справи, де цифрові докази виступають єдиним підтвердженням суперечливих правовідносин [4]. У таких випадках судова практика розробляє комплексні методи верифікації, включаючи: технічно-експертні дослідження, перехресне зіставлення з іншими джерелами чи аналіз потенційних можливостей маніпуляцій.

Особливо важливо акцентувати, що специфіка воєнного часу в Україні значно посилила роль судової правотворчості у сфері дистанційного правосуддя, яке через судові рішення та правові позиції перетворилося з тимчасового заходу на важливий інструмент забезпечення безперервності судової системи та підтримки доступу до правосуддя в екстремальних умовах [5]. Ця судова правотворча практика не лише відповідає на актуальні виклики, але й активно формує нові стандарти адміністративного судочинства, впливаючи на розвиток судової доктрини в цифрову епоху.

Сучасна судова правотворчість стикається з необхідністю переосмислення фундаментальних засад правосуддя – змагальності, безпосередності та усності – у контексті дистанційного судочинства. Це зумовлює вироблення судами нових правових підходів, що стосуються організації віртуальних засідань, гарантій процесуальних прав сторін та оцінки електронних доказів.

У сфері адміністративної юстиції положення статті 195 КАС України стають каталізатором судової правотворчості, оскільки вимагають від судів адаптації класичних принципів до умов цифрового процесу. Судова правотворчість стикається з низкою складних питань, зокрема: визначення через судову практику мінімальних технічних вимог до якості аудіовізуального зв'язку для забезпечення об'єктивності судового розгляду; встановлення судовими рішеннями механізмів віртуальної ідентифікації учасників процесу; розподіл судовою практикою відповідальності за наслідки технічних збоїв між судом та сторонами.

Окрему проблему судової правотворчості становить забезпечення рівного доступу до правосуддя для учасників із різним рівнем технічної оснащеності. Це змушує суди через правотворчу діяльність розробляти спеціальні компенсаційні механізми та альтернативні процедурні рішення, що дозволяють збалансувати інтереси сторін у цифровому середовищі. Таким чином, судова правотворчість у сфері дистанційного правосуддя формує нову парадигму судового процесу, де традиційні принципи через судові рішення отримують інноваційне трактування, адаптоване до викликів сучасного цифрового суспільства [5].

Аналіз судової практики свідчить, що за наявності технічної можливості суди через свої рішення, як правило, задовольняють клопотання про проведення засідань у форматі відеоконференції. Такий підхід судової правотворчості підтримано у рішенні Великої Палати Верховного Суду у справі № 910/10006/19 (ухвала від 7 червня 2022 року) [6], де через правову позицію наголошено на дотриманні принципів рівності, гласності, змагальності та розумних строків.

Застосування відеозв'язку дозволяє через судові рішення повноцінно досліджувати доводи сторін, не порушуючи гарантії судового захисту, що особливо важливо в умовах воєнного стану. Водночас судова практика констатує, що не всі суди забезпечені належною технічною інфраструктурою. Часто у процесуальних документах відсутня інформація про можливість онлайн-засідань, тому учасники процесу мають самостійно з'ясовувати технічні умови суду, що є важливим для ефективного захисту [7].

Стосовно розвитку автоматизованих рішень, то у судочинстві вони сприяють досягненню цілі 16.6 ООН щодо ефективних і прозорих інституцій [8]. Впровадження через судову практику стандартів Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (Концепція, затверджена Радою суддів України, № 97 від 2.11.2019 р.) [9] підвищує відкритість та доступність судової діяльності, дозволяє проводити відео- та аудіофіксацію, транслювати засідання онлайн, вести відкриті реєстри рішень. Це посилює громадський контроль та через судову правотворчість формує прозоре середовище, де кожне рішення потенційно підлягає суспільному аналізу. Така публічність сприяє формуванню стабільної прецедентної практики, яка, хоча й не є джерелом права, все більше впливає на судову правотворчість.

Висновки. Судова правотворчість в контексті цифрової трансформації адміністративної юстиції в Україні стає ключовим механізмом адаптації правових стандартів до викликів цифрового суспільства. Через судові рішення та правові позиції формуються нові підходи до оцінки електронних доказів, що враховують особливості створення, зберігання та передачі цифрової інформації, включаючи розробку теорії цифрової автентичності. В умовах воєнного стану судова правотворчість у сфері дистанційного правосуддя стала необхідним інструментом забезпечення доступу до суду, розробляючи через судову практику нові процедурні стандарти та компенсаційні механізми. Ефективний розвиток судової правотворчості у цифровому контексті вимагає належного технічного забезпечення судів, уніфікації через судову практику процедур та забезпечення рівного доступу учасників до цифрових ресурсів. Подальший розвиток судової правотворчості має базуватись на вдосконаленні через судові рішення нормативного регулювання, запровадженні технічних стандартів та посиленні цифрових компетентностей усіх учасників судового процесу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Tosza S. Gathering Electronic Evidence for Administrative Investigations: Exploring an Under-the-Radar Area. *EUCRIM*. 2023. Issue 2. P. 216–222. DOI: <https://doi.org/10.30709/eucrim-2023-018>.
2. Електронні докази в адміністративному судочинстві. *Хмельницький окружний адміністративний суд: вебсайт*. URL: <https://adm.km.court.gov.ua/sud2270/pres-centr/nov/1119353> (дата звернення: 26.06.2025).

3. Електронні докази в адміністративному судочинстві. *Південне міжрегіональне управління міністерства юстиції України в м. Одесі: вебсайт*. URL: https://www.just-dnipro.gov.ua/?view=viewnews&page_id=1675 (дата звернення: 26.06.2025).
4. Електронні докази в процесуальному праві: як це працює в українських реаліях. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: https://protocol.ua/ua/elektronni_dokazi_v_protsesualnomu_pravi_yak_tse_pratsyue_v_ukrainskih_realiyah (дата звернення: 26.06.2025).
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06 лип. 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. ст. 446.
6. Ухвала Господарського суду м. Києва від 07 червня 2022 р. у справі № 910/10006/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=104769579&red=1000039e5739928d96995be1866cf314dad711&d=5> (дата звернення: 26.06.2025).
7. Мірошніченко І. Судове засідання онлайн: як це працює під час війни. *Юридична газета онлайн*. 2023. № 1-2 (759-760). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/sudove-zasidannya-onlayn-yak-ce-pratsyue-pid-chas-viyni.html> (дата звернення: 26.06.2025).
8. Ціль 16. Сприяння побудові миролюбного й відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях. URL: <https://www.sd4ua.org/wp-content/uploads/2017/10/16.-Myr-i-spravedlyvist-.pdf> (дата звернення: 26.06.2025).
9. Концепція побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: рішення Ради суддів України № 97 від 22 лист. 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0097414-19#Text> (дата звернення: 26.06.2025).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.46>

ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ ДИСКРИМІНАЦІЇ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ТА ЙОГО ЕЛЕМЕНТІВ

Назарчук А.В.,

*асистент кафедри адміністративного і фінансового права,
Національний університет «Одеська юридична академія»*

ORCID: 0000-0002-8679-7115

Назарчук А.В. Характеристика механізму запобігання дискримінації у державній службі та його елементів.

У статті здійснено комплексний аналіз механізму запобігання дискримінації у державній службі з урахуванням сучасних викликів, актуальних європейських інтеграційних орієнтирів України та необхідності реалізації демократичних цінностей у публічному управлінні. Встановлено, що проблематика дискримінації в державному секторі залишається постійною, соціально чутливою та потребує системного перегляду й удосконалення існуючих механізмів реагування. Особливої актуальності дане питання набуває в умовах постійно існуючих викликів з якими стикається система державної служби, де рівність прав та недискримінація мають стати базовими принципами кадрової політики.

У межах дослідження проаналізовано відкриті статистичні дані щодо виявлених проявів дискримінації стосовно державних службовців, зокрема за ознаками зовнішності, сімейного стану, статі, сексуальної орієнтації тощо. Виявлено, що вербальні прояви дискримінації залишаються найбільш поширеними, тоді як фізичні або явно сексуалізовані дії – менш частими, але соціально небезпечними. Також проведено огляд теоретичних підходів українських науковців до тлумачення механізмів протидії дискримінації, що дозволило виокремити та охарактеризувати чотири ключові структурні елементи механізму запобігання дискримінації у державній службі.

До таких елементів віднесено: 1) нормативно-правову базу, що включає міжнародні стандарти та національне законодавство як основу для регулювання та заборони дискримінаційних практик; 2) суб'єктів механізму, уповноважених реалізовувати відповідні функції (державні органи, Уповноважений з прав людини, суди тощо), які забезпечують правозахисну та відновну функцію механізму; 3) освітні та просвітницькі заходи, як превентивний інструмент формування толерантного, інклюзивного службового середовища; 4) моніторинг та оцінювання, що забезпечують постійний контроль, зворотний зв'язок і можливість удосконалення політик рівності. Запропонований підхід дозволяє розглядати механізм запобігання дискримінації як комплексну систему, здатну не лише виявляти й усувати порушення, але й діяти превентивно та формувати довготривалу інституційну спроможність державної служби до впровадження цінностей прав людини, соціальної справедливості, правової рівності.

Ключові слова: основоположні права і свободи, рівність, державна служба, запобігання дискримінації, механізм запобігання дискримінації, елементи механізму запобігання дискримінації.

Nazarchuk A.V. Characteristics of the mechanism for preventing discrimination in the civil service and its elements.

The article provides a comprehensive analysis of the mechanism for preventing discrimination in the civil service, taking into account modern challenges, current European integration guidelines for Ukraine and the need to implement democratic values in public administration. The issue of discrimination in the public sector remains constant, socially sensitive and requires a systematic review and improvement of existing response mechanisms. This issue is particularly relevant in the context of constantly existing challenges faced by the civil service system, where equality of rights and non-discrimination should become the basic principles of personnel policy.

The study analyzed open statistical data on the identified manifestations of discrimination against civil servants, in particular on the grounds of appearance, marital status, gender, sexual orientation, etc. It was found that verbal manifestations of discrimination remain the most common, while physical or clearly sexualized actions are less frequent, but socially dangerous. A review of theoretical approaches of Ukrainian scholars to the interpretation of mechanisms for combating discrimination was also conducted, which allowed us to identify and characterize four key structural elements of the mechanism for preventing discrimination in the civil service.

Such elements include: 1) the regulatory and legal framework, which includes international standards and national legislation as the basis for regulating and prohibiting discriminatory practices;

2) the subjects of the mechanism authorized to implement the relevant functions (state bodies, the Commissioner for Human Rights, courts, etc.), which ensure the human rights protection and restorative function of the mechanism; 3) educational and awareness-raising activities as a preventive tool for the formation of a tolerant, inclusive service environment; 4) monitoring and evaluation, which provide constant control, feedback and the possibility of improving equality policies.

The proposed approach allows us to consider the mechanism for preventing discrimination as a comprehensive system capable not only of identifying and eliminating violations, but also of acting preventively and forming the long-term institutional capacity of the civil service to implement the values of human rights, social justice, and legal equality.

Key words: fundamental rights and freedoms, equality, civil service, prevention of discrimination, mechanism for preventing discrimination, elements of the mechanism for preventing discrimination.

Постановка проблеми. Заборона дискримінації на державній службі є критично важливою складовою забезпечення справедливості, рівності та ефективного функціонування державного апарату. У сучасному демократичному суспільстві державна служба виконує ключову роль у реалізації політик, наданні публічних послуг та гарантуванні прав громадян, тому питання недискримінації має принципове значення. Відсутність дискримінації у цій сфері не лише забезпечує рівне ставлення до працівників незалежно від раси, статі, віку, релігії, сексуальної орієнтації, інвалідності чи інших ознак, але й підвищує довіру громадськості до державних інституцій, формує позитивний імідж служби та сприяє підвищенню її ефективності.

У ширшому контексті заборона дискримінації є основоположним правозахисним принципом, що гарантує кожній людині право на гідне ставлення та захист від будь-яких форм несправедливого поводження, що є не лише етичною вимогою, а й необхідною умовою для забезпечення соціальної згуртованості: інклюзивне суспільство, у якому всі мають рівні можливості, сприяє зміцненню солідарності, довіри та взаємоповаги. Забезпечення недискримінації дозволяє повною мірою реалізовувати людський потенціал, що позитивно впливає на економічний, соціальний і культурний розвиток. У свою чергу, недопущення дискримінації сприяє економічному добробуту, оскільки забезпечує рівний доступ до можливостей, запобігає втраті талантів і сприяє ефективному використанню людських ресурсів.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу механізму запобігання дискримінації у державній службі України, через призму дослідження теоретичних підходів українських науковців до тлумачення механізмів протидії дискримінації та опрацювання відкритих статистичних даних щодо виявлених проявів дискримінації стосовно державних службовців, зокрема за ознаками зовнішності, сімейного стану, статі, сексуальної орієнтації тощо.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження питань, пов'язаних із дискримінацією та її запобіганням, в тому числі і у державній службі здійснюється тривалий час рядом вітчизняних вчених, таких як І. Гоян, Л. Жданкіною, Т. Марценюк, Л. Лабенською, Д. Трескіним, І.В. Янковець та іншими. Проте, подальший розвиток та трансформаційні зміни інституту дискримінації у державній службі, поява нових статистичних та аналітичних досліджень потребують постійної наукової оцінки, що актуалізує необхідність даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Результати опитування працівників Державної служби статистики свідчать про наявність системної проблеми проявів дискримінації за ознакою статі у державному секторі, зокрема в апаратах центральних органів виконавчої влади. В опитуванні взяли участь 2116 працівників, серед яких жінок було 1962 особи та 154 чоловіка. Відповідно до отриманих статистичних даних, найпоширенішими формами дискримінаційних практик виявилися коментарі стосовно зовнішності (10,7%) та приватного життя або сімейного статусу (9,5%). Дані прояви мають здебільшого вербальний характер, однак їх систематичність та поширеність свідчать про недостатнє дотримання принципів гендерної рівності у службових стосунках. Крім того, респонденти повідомляли про такі форми дискримінації, як економічний тиск (зменшення премії – 2,6%), навантаження додатковими завданнями без обґрунтування (2,2%), використання непристойних жестів або висловлювань (2,1%).

Серед менш поширених, але все ж наявних проявів дискримінації – жарти сексуального характеру (1,9%), приниження або знецінення через стать (1,8%), ігнорування точки зору через гендерну приналежність (1,8%). Також були зафіксовані випадки небажаних фізичних контактів (1,4%), коментарів щодо сексуального життя (1,2%), а також серйозні, хоч і рідкісні інциденти – пропозиції сексуальних стосунків (0,2%), дотики до інтимних місць (0,2%), електронна кореспонденція сексуального характеру (0,1%)[1, с. 22].

Загальна картина демонструє широкий спектр проявів дискримінації – від буденних принизливих коментарів до небезпечних форм насильства, що, навіть у незначних відсотках, становлять

серйозну загрозу безпеці та гідності державних службовців. Переважна частина з них є вербальними або психологічними, що ускладнює їхнє документування, однак вони не менш шкідливі в контексті підтримки престижу державної служби.

В свою чергу, тривожним є той факт, що 0% жінок, які зазнали таких форм дискримінації, не зверталися за допомогою, що може свідчити про недовіру до механізмів захисту прав, відсутність належних процедур реагування або об'єктивні побоювання зазнати репресій у відповідь на скарги [1, с. 23].

Таким чином, наявність таких випадків підтверджує актуальність і нагальну потребу визначенні та запровадженні ефективного реально діючого механізму запобігання дискримінації у державній службі, що передбачає комплекс взаємопов'язаних елементів.

Так, з огляду на сучасні підходи до правового регулювання та захисту прав людини, механізм запобігання дискримінації в державній службі слід розглядати як цілісну, функціонально завершену систему, що забезпечує реалізацію принципів рівності та недопущення дискримінаційних практик у публічному управлінні. В цьому контексті надзвичайно важливим є підхід Н. Єршової, яка трактує механізм як автономну систему, на вхід якої надходить імпульс правового регулювання у формі нормативно-правових актів, зумовлених актуальними суспільними потребами, а на виході – трансформовані суспільні відносини, організовані відповідно до потреб соціального розвитку та функціонування суспільства [2, с. 181]. Відтак, на нашу думку, у випадку державної служби вищезазначене передбачає, що ефективний механізм запобігання дискримінації має бути сформований не лише як формальний набір норм, а як динамічна система впливу на службову взаємодію, управлінську культуру та кадрову політику.

Важливо, щоб даний механізм охоплював усі три складові, які, з позиції П. Рабіновича, є необхідними для забезпечення прав і свобод людини, в тому числі недопущення будь-яких проявів дискримінації: сприяння реалізації прав через формування інституційних та соціальних гарантій; охорону прав і свобод через впровадження профілактичних заходів, у тому числі юридичного характеру; безпосередній захист порушених прав – шляхом оперативного реагування на порушення, притягнення винних до відповідальності та відновлення порушеного стану особи державного службовця в випадку зазнавання проявів дискримінації [3, с. 16-23].

Подібну позицію поділяють і М. Цвік та О. Петришина, наголошуючи, що забезпечення прав людини включає як систему гарантій, так і державну діяльність, спрямовану на створення умов для реалізації цих прав, їх охорону та захист. У площині державної служби це передбачає не лише наявність нормативно-правової бази з питань недискримінації, а й створення практичних інструментів реалізації політики рівних прав – таких як внутрішні процедури подання скарг, наглядові органи, механізми конфіденційного розгляду заяв, навчальні програми для державних службовців з гендерних питань та антидискримінаційних стандартів [4, с. 456].

Таким чином, на нашу думку, ефективний механізм запобігання дискримінації в державній службі має бути багаторівневим, системним і орієнтованим на результат, а саме зміну службових відносин у напрямі дотримання принципів рівності, недопущення дискримінаційних практик та формування безпечного, правового та інклюзивного службового середовища.

Першим ключовим елементом є **нормативно-правове забезпечення**, яке охоплює міжнародні стандарти, національне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти, а також внутрішньо-організаційні регламенти, що закріплюють принципи рівності, недискримінації, забезпечення гендерного балансу та поваги до людської гідності. Міжнародні акти, що забороняють дискримінацію, включають Загальну декларацію прав людини [5], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [6], Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [7], Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [8], та Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод з відповідними протоколами [9], тобто акти, що закріплюють заборону дискримінації за різними ознаками, такими як раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне чи соціальне походження, майновий стан, народження або інші обставини, та є загально визнаними у світовій спільності. На національному рівні антидискримінаційне право в Україні почало формуватися як цілісний правовий інститут із початку XXI століття, реагуючи на зростаючі потреби суспільства щодо забезпечення рівності та недопущення дискримінаційних практик у різних сферах суспільного життя. Вагомим етапом у цьому процесі стало ухвалення в 2005 році Закону України «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків», який уперше на рівні законодавства закріпив визначення дискримінації за ознакою статі та сексуальних домагань, а також визнав обов'язок держави вживати позитивних дій для подолання гендерної нерівності [10].

Подальший розвиток правового регулювання антидискримінаційних норм тісно пов'язаний з імплементацією міжнародних стандартів, зокрема Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, ра-

тифікованої Україною у 2009 році, що зумовило внесення відповідних змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», де вперше було закріплено поняття дискримінації за ознакою інвалідності та обов'язок держави забезпечити розумне пристосування [11].

Ключовою віхою у формуванні національної системи антидискримінаційного права стало прийняття у 2012 році Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», який уперше системно визначив поняття дискримінації як порушення принципу рівності у правах та свободах людини за будь-якими ознаками, запровадив класифікацію форм дискримінаційної поведінки (пряма, непряма, утиск, підбурювання до дискримінації тощо), а також встановив юридичні обов'язки для державних органів, юридичних і фізичних осіб у сфері запобігання та протидії дискримінації [12].

Антидискримінаційне законодавство України також має галузеву диференціацію. Так, Закон України «Про державну службу» серед принципів діяльності державних службовців визначає заборону дискримінації, що стосується як доступу до державної служби, так і умов її проходження [13], в тому числі на засадах заборони проявів будь-яких форм дискримінації. Аналогічно, Закон України «Про адміністративні послуги» встановлює принципи рівності, неупередженості та справедливості як базові в наданні державних сервісів [14].

Узагальнюючи, можна стверджувати, що в Україні нормативно-правова система антидискримінаційного регулювання знаходиться на стадії розвитку, в основі якої лежать конституційні гарантії рівності прав і свобод, закріплені в статті 24 Конституції України [15]. У свою чергу, профільні закони та акти галузевого законодавства утворюють розгалужену правову архітектуру, що формально регулюють правові засади для захисту вразливих груп, реагування на дискримінаційні практики та формування інституційного середовища, орієнтованого на забезпечення рівності. Разом з тим, незважаючи на таку формальну наявність розгалуженої та на перший погляд достатньо деталізованої нормативно-правової бази у сфері протидії дискримінації, на практиці вона нерідко виявляється фрагментованою та декларативною. У багатьох випадках норми, що стосуються заборони дискримінації, повторюють одна одну без суттєвого нормативного наповнення або механізмів реалізації. Таке дублювання не лише не підвищує ефективність правового регулювання, але й створює ілюзію правового захисту, тоді як реальні інструменти для запобігання дискримінації, реагування на її прояви та відновлення порушених прав залишаються недостатньо чітко визначеними. Втім, варто наголосити, що обізнаність та правильне застосування даних норм є обов'язковими елементами професійної компетентності працівників органів державної влади, місцевого самоврядування задля належного їх дотримання, запобігання дискримінаційним проявам та розуміння належного реагування на дискримінаційні прояви щодо себе.

Так, наявність нормативної бази як першого елемента механізму потребує обов'язкової наявності дієвих суб'єктів, здатних забезпечити імплементацію норм, а також ефективне захисне реагування – як в адміністративному порядку (через подання скарг, звернень, проведення службових розслідувань), так і в судовому (шляхом оскарження дискримінаційних дій чи бездіяльності посадових осіб). Роль суб'єктів у цьому механізмі полягає не лише у формальному виконанні функцій, а в активному моніторингу, профілактиці, фіксації порушень та відновленні порушених прав державних службовців.

Під суб'єктами запобігання дискримінації в державній службі необхідно розуміти уповноважені державні інституції, які відповідно до закону реалізують функції із забезпечення принципу рівності, здійснюють профілактику, виявлення, припинення та реагування на випадки дискримінації, а також забезпечують поновлення порушених прав осіб-державних службовців, що зазнали дискримінаційних проявів. Такими суб'єктами запобігання дискримінації, наприклад, можуть виступати сам державний орган, зокрема в особі його керівника, який несе відповідальність за створення рівних умов праці та реагування на випадки порушень; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який здійснює незалежний парламентський контроль за дотриманням прав і свобод, зокрема у сфері державної служби; а також суди, що забезпечують захист порушених прав у межах судового провадження, ухвалюючи обов'язкові до виконання рішення щодо фактів дискримінації.

Важливими структурними елементами механізму запобігання дискримінації на державній службі можуть бути освітні та просвітницькі заходи, які мають бути спрямовані на формування стійких цінностей та професійної етики державного службовця шляхом цілеспрямованого підвищення обізнаності з питань прав людини, гендерної рівності, культурної чутливості та запобігання дискримінаційним практикам. Системне запровадження і проходження навчальних програм, тренінгів і спеціалізованих курсів надасть змогу засвоїти законодавчі вимоги й адаптувати практику службової поведінки до високих стандартів демократичного врядування. Крім того, важливим інструментом впливу на внутрішню культуру державних інституцій можуть бути інформаційні кампанії, що мають

популяризувати принципи толерантності, поваги до різноманіття та недопущення дискримінації через візуальні, електронні та друковані матеріали, що розповсюджуються в державних органах.

Четвертим сутнісним елементом, який потенційно може підвищити рівень ефективності механізму запобігання дискримінації на державній службі- це моніторинг та оцінювання, як елемент контролю за дискримінаційними проявами, які забезпечать інституційну рефлексивність і дозволяють виявляти слабкі місця в реалізації політики недискримінації. Зокрема, проведення регулярних соціологічних опитувань працівників дасть змогу оцінити рівень їхньої задоволеності умовами служби, виявити наявність дискримінаційних практик, в тому числі пов'язаних із гендерною нерівністю, мобінгом, упередженістю в кадрових рішеннях тощо. Важливу роль у цьому відіграє збір і аналіз статистичних даних щодо виявлених випадків дискримінації, характеру реагування на них, а також ефективності вжитих організаційних чи дисциплінарних заходів. Систематизація та узагальнення даної інформації надасть можливість не лише оцінити ефективність реалізації антидискримінаційної політики на конкретному етапі, але й скоригувати управлінські стратегії на основі об'єктивних даних.

Висновки. Механізм запобігання дискримінації на державній службі має бути цілісною, структурованою системою, яка функціонує завдяки взаємодії низки наступних взаємопов'язаних елементів. Першим таким елементом є нормативно-правова база, що формує правове підґрунтя для забезпечення принципу рівності та недискримінації. Законодавчі акти, міжнародні зобов'язання України, спеціальні й галузеві нормативні документи визначають форми дискримінації, закріплюють відповідальність за її прояви та регламентують порядок захисту порушених прав.

Другим елементом виступають суб'єкти запобігання дискримінації, до яких належать органи публічної влади (зокрема самі державні органи в особі керівників), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, суди. Дані суб'єкти реалізують закріплені правові норми на практиці — як через превентивну діяльність, так і шляхом захисту прав державного службовця у разі виявлення фактів дискримінації, зокрема в адміністративному чи судовому порядку.

Третім важливим елементом механізму є освітні та просвітницькі заходи, які виконують превентивну функцію. Навчання з прав людини, гендерної рівності, етики та недискримінації сприяє формуванню культури правової обізнаності в органах державної влади та знижує ризики виникнення дискримінаційних практик. Тобто, освіта виступає інструментом змін службової поведінки, формуючи чутливість до питань рівності та поваги до людської гідності.

Завершальним елементом, який має забезпечувати зворотний зв'язок і контроль за функціонуванням механізму запобігання дискримінації, є моніторинг та оцінювання. Завдяки систематичному проведенню опитувань працівників, збору і аналізу статистичних даних щодо виявлених випадків дискримінації щодо державних службовців та ефективності заходів реагування дозволяє не лише виявити проблемні аспекти пов'язані з дискримінацією, а й оцінити ефективність реалізації політик недискримінації та в разі необхідності — вдосконалити механізми реагування.

Таким чином, вказані елементи утворюють єдиний логічний механізм, у якому нормативна база закладає основу для правового реагування; суб'єкти забезпечують реалізацію й захист прав; освітні заходи формують превентивне середовище; а моніторинг виконує функцію контролю, оцінки та коригування системи запобігання дискримінації щодо державних службовців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Результати опитування працівників Державної служби статистики щодо рівня задоволеності умовами державної служби в частині врахування у кадровій політиці принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, визначення потреб у професійному розвитку державних службовців з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків апаратів центральних органів виконавчої влади. Державна служба статистики, 2022. С. 38. URL: https://ukrstat.gov.ua/putannia_gen_rivn/inf_mat/rez_oput.pdf.
2. Єшова Н.Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 19-20. С. 179-185.
3. Рабинович П.М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект). *Український часопис прав людини*. 1995. № 2. С. 16-23.
4. Загальна теорія держави та права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2011. 584 с.
5. Загальна декларація прав людини: міжнародний документ від 10.12.1948 № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966 № 995_043. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text.
7. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації: міжнародний документ від 21.12.1965 № 995_105. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text.

8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок: міжнародний документ від 18.12.1979 995_207. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
10. Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>.
11. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>.
12. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 1263-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>.
13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
14. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.47>

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ТА УСТАНОВИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ НЕПОВНОЛІТНІМИ ОСОБАМИ

Новіцька І.В.,

*аспірант кафедри права та правоохоронної діяльності,**Центральноукраїнський державний університет**імені Володимира Винниченка*

ORCID: 0009-0000-4787-9970

e-mail: inovitska@cuspu.edu.ua

Новіцька І.В. Державні органи та установи у сфері реалізації права на освіту неповнолітніми особами

У статті здійснено комплексний аналіз функціонування державних органів і установ у процесі реалізації права на освіту неповнолітніми особами в Україні. Наголошено, що освіта є одним із базових прав людини та критично важливим чинником соціалізації, формування особистості й забезпечення рівних можливостей. Особливу увагу приділено неповнолітнім як соціально вразливій категорії населення, яка потребує посиленого захисту та підтримки, особливо в умовах сучасних викликів, зокрема збройної агресії та воєнного стану. У межах дослідження розглянуто нормативно-правову базу, що регулює права дітей на освіту, а також проаналізовано діяльність основних органів, які здійснюють управління у сфері освіти.

На основі аналізу статей 62 Закону України «Про освіту» та 53 Закону України «Про повну загальну середню освіту» виявлено чітку структуру управління управлінських повноважень, що свідчить про прагнення до децентралізації та системного підходу в освітній політиці. Зазначено, що ефективна реалізація права на освіту неповнолітніми особами залежить не лише від законодавчого забезпечення, а й від інституційної спроможності органів влади, належної координації між ними та адаптації до кризових умов. Розглянуто вертикальну структуру управління у сфері освіти, яка складається з Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства освіти і науки України, центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають заклади освіти, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування.

Підкреслено, що у період воєнного стану актуалізується необхідність розширення функціоналу відповідних органів, зміцнення міжвідомчої взаємодії, впровадження інноваційних форм навчання, цифрової трансформації освітнього середовища та підвищення професійного рівня педагогічного і управлінського персоналу. Наголошено на важливості соціального супроводу з боку структур, що опікуються дітьми, які опинилися у складних життєвих обставинах.

Ключові слова: право на освіту, неповнолітні, органи управління, воєнний стан, заклади освіти.

Novitska I.V. State bodies and institutions in the field of implementing the right to education by minors.

The article provides a comprehensive analysis of the functioning of state bodies and institutions in the process of realizing the right to education by minors in Ukraine. It is emphasized that education is one of the basic human rights and a critically important factor in socialization, personality formation, and ensuring equal opportunities. It was emphasized that education is one of the basic human rights and a critically important factor in socialization, personality formation, and ensuring equal opportunities. Special attention is paid to minors as a socially vulnerable category of the population that requires enhanced protection and support, especially in the face of modern challenges, in particular armed aggression and martial law. The study examined the regulatory framework that regulates children's rights to education, and also analyzed the activities of the main bodies that manage education.

Based on the analysis of Articles 62 of the Law of Ukraine «On Education» and 53 of the Law of Ukraine «On Complete General Secondary Education», a clear structuring of managerial powers was revealed, which indicates a desire for decentralization and a systemic approach in educational policy. It is noted that the effective implementation of the right to education by minors depends not only on legislative support, but also on the institutional capacity of government bodies, proper coordination between them, and adaptation to crisis conditions. The vertical structure of governance in the field of education, which consists of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, is considered, central executive

bodies, in the sphere of management of which educational institutions are located, the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea and the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, local state administrations and local self-government bodies.

It is emphasized that during the period of martial law, the need to expand the functionality of relevant bodies, strengthen interdepartmental cooperation, introduce innovative forms of learning, digital transformation of the educational environment, and improve the professional level of teaching and management personnel becomes more urgent. The importance of social support from structures that care for children who find themselves in difficult life circumstances is emphasized.

Key words: right to education, minors, government bodies, martial law, educational institutions.

Постановка проблеми. Освіта відіграє ключову роль у формуванні особистості, її соціалізації, забезпеченні рівних можливостей та реалізації інших прав і свобод громадян. Особливого значення набуває гарантування прав на освіту саме для неповнолітніх осіб, оскільки вони є однією з найуразливіших категорій населення, яка потребує особливого захисту та підтримки з боку держави. Законодавство України та міжнародні документи, ратифіковані державою, визначають обов'язок держави гарантувати доступ до якісної освіти для кожної дитини, незалежно від її соціального статусу, місця проживання, стану здоров'я чи матеріального забезпечення.

На реалізацію права на освіту неповнолітніх спрямована діяльність широкого кола державних органів та установ – від Міністерства освіти і науки України до органів місцевого самоврядування, закладів освіти, служб у справах дітей, центрів соціальних служб тощо.

Мета дослідження: розкриття особливостей функціонування та взаємодії державних органів і установ у забезпеченні реалізації права на освіту неповнолітніми.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика реалізації права на освіту неповнолітніми особами є предметом наукового дослідження, зокрема у сфері адміністративного, освітнього, соціального та конституційного права. Вчені аналізують правові механізми забезпечення доступу до освіти, ефективність діяльності державних органів та установ, що відповідають за дотримання прав дитини, а також проблеми рівності, захисту вразливих категорій неповнолітніх і впливу кризових умов (таких як воєнні дії або надзвичайні ситуації) на реалізацію права на освіту.

У вітчизняній науковій літературі питання ролі та компетенцій державних органів і установ, що реалізують право на освіту, зокрема неповнолітніми, висвітлювали такі науковці: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Т. Краснобока, О. Мармаза, В. Маслов, О. Мироненко, І. Орловська, Н. Протасова, В. Сищенко, Ю. Шемшученко, Л. Шкіль.

Виклад основного матеріалу. Право на освіту є одним із базових і невідчужуваних прав людини, яке визначає рівень особистого, соціального й економічного розвитку. Для неповнолітніх осіб – дітей та підлітків – це право набуває особливого значення, оскільки формує основу для подальшої інтеграції в суспільство, реалізації потенціалу, соціальної мобільності та правової самореалізації. В Україні реалізація права на освіту закріплена в Конституції, міжнародних договорах, чинних законах та підзаконних актах.

Одним із ключових факторів ефективної реалізації права на освіту є діяльність державних органів та установ, які безпосередньо або опосередковано забезпечують дотримання стандартів доступності, якості та безперервності освіти.

Право на освіту неповнолітніх закріплені у низці нормативно-правових актів, зокрема, у Конституції України [1], Законах України «Про освіту» [2], «Про повну загальну середню освіту» [3], «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [4], «Про охорону дитинства» [5] та інших. Звісно, законодавче забезпечення створює основу для діяльності відповідних державних органів, проте ефективність реалізації права на освіту значною мірою залежить від інституційного механізму його втілення.

У статті 62 Закону України «Про освіту» визначені органи управління у сфері освіти. Так, до органів управління у сфері освіти належать: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування [2].

У свою чергу, статтею 53 Закону України «Про повну загальну середню освіту», до органів управління у сфері загальної середньої освіти віднесено: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; центральні органи виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування [3].

Отже, для управління освітою створюється система державних органів управління, органів громадського самоврядування, які діють у межах повноважень, визначених законодавством. В організації функціональній структурі державного управління освітою можемо виділити три рівні:

1) вищий (Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів) формує засади державної освітньої політики, приймає закони, визначає економічні, соціальні, юридичні гарантії їх реалізації, контролює їх дотримання, затверджує загальнодержавні програми розвитку, обсяг фінансування. Кабінет Міністрів України визначає перелік центральних органів виконавчої влади, вносить пропозиції Верховній Раді щодо призначення їх керівників, реалізує державну освітню політику тощо);

2) центральний (Міністерство освіти і науки України, інші державні органи, які беруть участь у формуванні освітньої політики, розробляють концепції, прогнози, проекти цільових державних програм розвитку, пропозицій і доповнень до законодавчих актів, здійснюють контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти);

3) місцевий (органи влади АРК, місцеві держадміністрації, виконавчі органи місцевих і районних у містах рад, які відповідають за реалізацію державної освітньої політики на території відповідної адміністративної одиниці, готують і вносять на розгляд відповідної ради проекти бюджетних витрат на освіту, здійснюють управління закладами освіти, координують роботу інших структур влади щодо реалізації державних, регіональних програм розвитку освіти) [6, с. 190-191].

З огляду на викладене, можемо зробити узагальнення про те, що структурна модель державного управління освітою має чітку трирівневу ієрархію: вищий, центральний і місцевий рівні. Така система ґрунтується на принципах розподілу владних повноважень, субсидіарності та децентралізації, які прямо або опосередковано закріплені в Конституції України та профільних законах у сфері освіти. Юридично значущим є визначення меж компетенції кожного рівня: від формування державної політики на макrorівні до її реалізації через виконавчі органи та органи місцевого самоврядування. Можна погодитися з підходом до визначення функціонального поділу, оскільки він забезпечує системність, узгодженість і вертикальну відповідальність. Водночас ефективність такої моделі на практиці часто ускладнюється недостатньою фінансовою автономією місцевих органів, слабкою координацією між рівнями та фрагментарністю нормативно-правового регулювання.

Здійснивши правовий аналіз зазначених вище статей, можемо виявити чітку диференціацію повноважень та рівнів відповідальності між суб'єктами управління. Обидві статті демонструють дотримання принципу децентралізації, що сприяє підвищенню ефективності управлінських процесів у сфері освіти. Включення органів місцевого самоврядування до обох переліків дозволяє краще враховувати потреби громад на рівні локального освітнього управління. Також позитивним є визначення органів, відповідальних за забезпечення якості освіти, що відображає сучасні підходи до управління освітою системою через орієнтир на результативність.

У контексті подальшого дослідження, розглянемо деякі органи управління у сфері освіти. Одряду варто підкреслити, що Кабінет Міністрів України виступає найвищим органом у системі виконавчої влади, наділеним повноваженнями щодо формування та реалізації державної політики у ключових сферах суспільного життя, включаючи сферу освіти. У межах реалізації загальнодержавної політики уряд вживає комплексних заходів для забезпечення прав і свобод людини й громадянина, зокрема – у контексті доступу до якісної освіти, розвитку науково-технічного потенціалу та підтримки інноваційної діяльності. Одним із пріоритетних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України є забезпечення належної організації та функціонування освітньої системи через розробку нормативно-правових актів, програмних документів, а також виділення відповідного фінансування.

Важливою складовою реалізації зазначених повноважень є функція спрямування та координації діяльності міністерств і інших центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства освіти і науки України. Уряд також здійснює контроль за їхньою діяльністю з метою забезпечення ефективного впровадження державної освітньої політики. Такий механізм управління дозволяє забезпечити цілісність, узгодженість та стабільність державного управління у сфері реалізації освітніх прав, у тому числі прав неповнолітніх осіб.

Основні повноваження у сфері формування та реалізації державної політики в галузі освіти, зокрема щодо прав неповнолітніх, належать Міністерству освіти і науки України, яке здійснює загальне нормативне, методичне та інституційне забезпечення освітньої сфери.

На період дії воєнного стану цьому Міністерству надано повноваження видавати накази з невідкладних питань, не врегульованих законодавством про освіту. Основна увага органів влади фокусується на організації освітньої діяльності закладів освіти всіх ланок освітньої системи, підтримці учасників освітнього процесу (педагогів та здобувачів освіти) та забезпеченні безпеки освітнього середовища [7, с. 29]. На регіональному рівні управління здійснюється департаментами (управліннями) освіти обласних, міських та селищних рад. Вони, у межах делегованих повноважень, відповідають за реалізацію державної політики у сфері освіти на місцях, формування місцевих освітніх

програм, розподіл бюджетного фінансування, а також за створення умов для доступу до освіти всіх категорій дітей без виключення.

На локальному рівні освітня система переважно представлена мережею закладів освіти, які виконують ключову функцію забезпечення доступу до навчальних послуг для дітей і молоді. До таких закладів належать заклади дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, спеціалізованої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти. Вони є основними інституційними осередками реалізації державної освітньої політики на місцях.

Заклади освіти не лише здійснюють безпосередній навчально-виховний процес, але й відіграють важливу соціалізуючу та захисну роль у громадах, особливо в умовах суспільної нестабільності. Їх діяльність координується органами місцевого самоврядування та регіональними структурами Міністерства освіти і науки України. З огляду на виклики, пов'язані з воєнним станом, ефективність функціонування освітніх закладів на локальному рівні набуває критичного значення. Саме на цій ланці найчастіше виявляються проблеми доступності, якості та безперервності освіти для дітей, зокрема тих, що опинилися в зоні бойових дій або були змушені змінити місце проживання.

Зауважимо, що особливу роль у забезпеченні прав неповнолітніх на освіту відіграють служби у справах дітей, органи опіки та піклування, центри соціальних служб, які здійснюють соціальний супровід дітей, що перебувають у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт, внутрішньо переміщених осіб тощо. Їхня діяльність є критично важливою в умовах кризових викликів війни, внутрішньої міграції, руйнування інфраструктури.

Результати здійсненого аналізу дозволяють зробити висновок, що до ключових суб'єктів державного управління у сфері освіти, що реалізують права неповнолітніх, належать: Міністерство освіти і науки України, який виступає центральним органом виконавчої влади, формує та реалізує державну політику в галузі освіти, координує діяльність освітніх закладів, розробляє освітні стандарти та нормативи; обласні, районні та міські департаменти (управління) освіти – органи місцевого самоврядування, що здійснюють управлінські функції на регіональному рівні, координують діяльність закладів освіти, забезпечують доступність та якість освітніх послуг; заклади освіти – як безпосередні виконавці освітнього процесу, що водночас зобов'язані сприяти реалізації правових, психолого-педагогічних та соціальних аспектів розвитку особистості дитини; служби у справах дітей – реалізують політику у сфері захисту прав дитини, зокрема у разі порушення права на освіту або його невиконання батьками; органи опіки та піклування – здійснюють контроль за здобуттям освіти дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування; центри соціальних служб – супроводжують сім'ї з дітьми, які опинилися в складних життєвих обставинах, у тому числі в частині доступу до освіти.

В окремих випадках, особливо під час дії воєнного стану, важливу роль відіграють також органи внутрішніх справ, органи юстиції, а також міжнародні організації та благодійні фонди, що забезпечують підтримку у реалізації права на освіту неповнолітніх.

Висновки. Відповідно до окресленої мети дослідження, було здійснено комплексний аналіз функціонування та взаємодії державних органів і установ у сфері забезпечення реалізації права на освіту неповнолітніми. У результаті проведеного дослідження встановлено, що право на освіту є однією з ключових гарантій соціального становлення особистості та її подальшої інтеграції в суспільне життя. Ефективна реалізація цього права неповнолітніми потребує узгоджених дій низки суб'єктів публічного управління, насамперед Міністерства освіти і науки України, органів місцевого самоврядування, служб у справах дітей, органів соціального захисту, а також закладів освіти. Оптимізація міжвідомчої взаємодії, посилення правового супроводу, цифрова трансформація та підвищення професійної компетентності працівників системи є необхідними умовами для якісної реалізації права на освіту для кожної дитини в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 23.06.2025).
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145–VIII. Дата оновлення: 01.06.2025. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 23.06.2025).
3. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 р. № 463-IX. Дата оновлення: 15.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text> (дата звернення: 23.06.2025).
4. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10.02.1998 р. № 103/98-ВР. Дата оновлення: 01.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 23.06.2025).

5. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III. Дата оновлення: 07.06.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text> (дата звернення: 23.06.2025).
6. Супрун В. Механізми формування ефективної системи управління в освіті України на основі європейського досвіду. *Вісник післядипломної освіти*. Серія: Соціальні та поведінкові науки. 2020. Вип. 12. С. 183–218. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vispdoso_2020_12_13 (дата звернення: 23.06.2025).
7. Коваленко Д., Захарін С. Функціонування системи освіти України в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека»*. 2023. № 4 (34). С. 27–34. URL: https://er.knutd.edu.ua/bitstream/123456789/24896/3/%D0%9A%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE_%D0%97%D0%B0%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%96%D0%BD.pdf (дата звернення: 23.06.2025).

УДК 343.343.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.48>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ БЕЗПІЛОТНИХ АВІАЦІЙНИХ СИСТЕМ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ОХОРОНІ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

Овчар М.М.,

*старший викладач кафедри загальновійськових дисциплін,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького*

Овчар М.М. Організаційно-правові засади застосування безпілотних авіаційних систем органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону України.

У статті досліджуються організаційно-правові засади застосування безпілотних авіаційних систем (надалі – БАС) органами Державної прикордонної служби України (надалі – ДПСУ) для забезпечення ефективної охорони державного кордону. Здійснено аналіз чинної нормативно-правової бази, зокрема Повітряного кодексу України, а також спеціалізованих регуляторних актів, що визначають порядок експлуатації БАС. Окремо розглянуто організаційну структуру ДПСУ, механізми та практики інтеграції БАС у системи прикордонної безпеки, їхній вплив на підвищення оперативності реагування на загрози та посилення безпеки кордонів.

Особливу увагу приділено ролі БАС у загальновійськових операціях, зокрема в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації. Проаналізовано технологічні можливості БАС, включаючи їхню здатність забезпечувати високу ситуаційну обізнаність особового складу, прискорювати процес прийняття рішень і сприяти збору, обробці та аналізу розвідувальних даних про противника. Визначено особливості організації взаємодії між підрозділами ДПСУ та іншими військовими формуваннями України, що беруть участь у відбитті агресії, а також окреслено ключові технології й методи роботи БАС, інтегрованих із програмним забезпеченням для обробки інформації.

З огляду на стрімкий розвиток технологій, стаття також розглядає перспективи подальшої інтеграції передових систем БАС у діяльність ДПСУ. У контексті глобальних викликів, що стоять перед ДПСУ, проводиться аналіз міжнародного досвіду застосування БАС для охорони державного кордону. Розглядаються успішні практики країн-партнерів, які вже інтегрували БАС у свої системи безпеки, та визначаються потенційні можливості для міжнародної співпраці прикордонної служби, які можуть включати обмін досвідом, спільні навчання, а також стандартизацію підходів до експлуатації та правового регулювання БАС.

У статті ідентифіковано основні виклики, пов'язані з правовим регулюванням, технічною інтеграцією БАС, захистом отриманих даних і підготовкою кваліфікованих кадрів. На основі проведеного аналізу запропоновано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази, організаційних підходів і технологічної інфраструктури для забезпечення законності, безпеки та ефективності використання БАС у діяльності ДПСУ. Запропоновані заходи спрямовані на зміцнення обороноздатності України та підвищення якості охорони державного кордону в умовах сучасних безпекових викликів.

Ключові слова: правове регулювання; повномасштабне вторгнення; Державна прикордонна служба України; охорона державного кордону; безпілотні авіаційні системи.

Ovchar M. Organizational and Legal Principles of the Use of Unmanned Aerial Systems by the State Border Guard Service of Ukraine in the Protection of the State Border of Ukraine.

In the article, the organizational and legal principles of the use of Unmanned Aircraft Systems (hereinafter – UAS) by the State Border Guard Service of Ukraine (hereinafter – SBGS) are examined to ensure effective protection of the state border. An analysis of the current regulatory framework has been carried out, including the Air Code of Ukraine, as well as specialized regulatory acts that define the procedure for UAS operation. The organizational structure of the SBGS, the mechanisms and practices of integrating UAS into border security systems, and their impact on increasing the operational responsiveness to threats and strengthening border security are separately considered.

Particular attention is paid to the role of UAS in combined arms operations, especially in the context of the full-scale invasion by the Russian Federation. The technological capabilities of UAS are analyzed,

including their ability to provide high situational awareness for personnel, accelerate decision-making processes, and facilitate the collection, processing, and analysis of intelligence data about the enemy. The peculiarities of organizing interaction between SBGS units and other military formations of Ukraine involved in repelling aggression are determined, and key technologies and methods of UAS operation integrated with information processing software are outlined.

Given the rapid development of technologies, the article also examines the prospects for further integration of advanced UAS systems into the activities of the SBGS. In the context of global challenges facing the SBGS, an analysis of international experience in the use of UAS for state border protection is conducted. Successful practices of partner countries that have already integrated UAS into their security systems are reviewed, and potential opportunities for international cooperation of the border service are identified, which may include experience exchange, joint training, and standardization of approaches to UAS operation and legal regulation.

The article identifies the main challenges related to legal regulation, technical integration of UAS, protection of acquired data, and training of qualified personnel. Based on the conducted analysis, recommendations are proposed for improving the regulatory framework, organizational approaches, and technological infrastructure to ensure the legality, security, and effectiveness of UAS use in SBGS activities. The proposed measures are aimed at strengthening Ukraine's defense capability and improving the quality of state border protection in the face of modern security challenges.

Key words: legal regulation; full-scale invasion; State Border Guard Service of Ukraine; state border protection; unmanned aircraft systems.

Постановка проблеми. В умовах збройної агресії російської федерації, яка посягає на національний суверенітет, територіальну цілісність та недоторканість нашої держави, виникає нагальна потреба у внесенні змін до деяких законодавчих актів, які в свою чергу регламентують використання безпілотних авіаційних систем уповноваженими на те елементами Сил безпеки і оборони України.

Державна прикордонна служба України – правоохоронний орган спеціального призначення, основним завданням якого є охорона державного кордону України шляхом застосування різного роду засобів, в тому числі безпілотних авіаційних систем.

Основним законодавчим актом, що регулює використання БАС, є Повітряний кодекс України, в якому зазначено, що безпілотна авіаційна система – це безпілотне повітряне судно та обладнання для дистанційного керування ним [1, с. 3].

Кодекс встановлює загальні правила, такі як:

- необхідність реєстрації БАС вагою понад 20 кг;
- обмеження на польоти поблизу аеропортів і заборону перетину державного кордону без дозволу;
- забезпечення безпеки інших повітряних суден і дотримання вказівок управління повітряним рухом.

Дані правила не завжди враховують специфіку прикордонної діяльності, існуючі правові та організаційні виклики, зокрема потреба в чіткіших нормах і стандартизації технологій.

Додатковими нормативними актами є:

- Кодекс України про адміністративні правопорушення, який встановлює адміністративну відповідальність за порушення правил використання повітряного простору [2, с. 127];
- Кримінальний кодекс України, що регламентує кримінальну відповідальність за суспільно-небезпечні дії (бездіяльність), пов'язані з авіаційною сферою [3, с. 234];
- Правила польотів безпілотних авіаційних систем державної авіації України, які регулюють використання БАС державними органами [4, с. 2].

Державна авіаційна служба України (надалі – ДАСУ) приймає додаткові регуляторні акти та рекомендації щодо операцій з БАС, включаючи тимчасові рекомендації під час перегляду нормативної бази ДАСУ. Для державних органів, таких як ДПСУ, можуть існувати додаткові або модифіковані правила, що дозволяють використання БАС у операціях з підтримання режиму безпеки та оборони. Проте чинна правова база не містить детальних положень, спеціально адаптованих до потреб ДПСУ, що вказує на прогалину, яку необхідно усунути. Враховуючи вище вказане, слід розробити правовий механізм, що включатиме:

- чіткі критерії та умови застосування БАС;
- порядок координації між елементами Сил безпеки і оборони України;
- класифікацію БАС з урахуванням їхніх бойових можливостей;
- визначення правового статусу операторів БАС;
- регулювання питань юридичної відповідальності за неналежне використання БАС.

Створення такої законодавчої бази сприятиме:

- підвищенню ефективності бойового застосування БАС;
- забезпеченню законності та прозорості їх використання в умовах збройного конфлікту.

Закон України № 3232-IX від 13 липня 2023 року вніс зміни до чинного законодавства, що стосується застосування БАС правоохоронними органами для виявлення, перехоплення та знищення ворожих безпілотників [5, с. 2]. Однак існує нагальна потреба у подальшому розширенні правового регулювання, яке охоплюватиме використання БАС для ураження різних ворожих об'єктів, таких як наземна військова техніка та фортифікаційні споруди.

Державна прикордонна служба України активно інтегрує БАС у свої операції, створюючи спеціалізовані підрозділи, такі як відділення розвідувально-ударних безпілотних літальних апаратів відділу вогневої підтримки. Персонал проходить спеціальну підготовку, а БАС використовує радары та наземні датчики для моніторингу кордону. Відомчі накази Міністерства оборони та Державної прикордонної служби України регулюють у більшості випадків лише запуск, політ та аналіз даних, чого недостатньо в повному обсязі.

Враховуючи переваги БАС, такі як економічна ефективність і швидке реагування, та проблеми, зокрема правова невизначеність і потреба в стандартизації, – рекомендується оновити законодавство, розробити чіткі норми для прикордонних операцій, імплементувати міжнародні стандарти (наприклад, НАТО) та створити цифрові платформи для координації дій.

Метою статті є розгляд організаційно-правових основ використання БАС органами ДПСУ для забезпечення ефективної охорони державного кордону.

Стан опрацювання проблематики. Тема використання безпілотних авіаційних систем у діяльності правоохоронних і силових структур, зокрема ДПСУ, є актуальною в Україні через триваючий збройний конфлікт із російською федерацією та масштабуванням ролі технологій у забезпеченні національної безпеки. Останні дослідження та публікації, присвячені цій проблематиці, більше охоплюють організаційні, технологічні та оперативні аспекти застосування БАС, з особливим акцентом на адаптацію до умов війни.

Зокрема у монографії група українських науковців на чолі з Мосовим С. зосередилася на вивченні використання безпілотної авіації у військовій сфері. Вони детально проаналізували розвиток та перспективи БАС тактичного, оперативного та стратегічного класів [6, с. 138].

Мосов С., Горбулін В. розглянули перспективи та сфери застосування БАС в сучасних війнах і збройних конфліктах [7, с. 28].

Догерті М. дослідив різні сфери застосування БАС для виконання функціональних завдань, приділяючи особливу увагу найбільш розвиненим військовим безпілотним технологіям країн НАТО, наголосивши на важливості постійного моніторингу нових напрямків і способів використання малорозмірних БАС [8, с. 38].

Дослідження, проведені в рамках Національної академії Державної прикордонної служби України та інших академічних установ, аналізують організаційні механізми впровадження БАС у прикордонну діяльність, розглядають досвід створення спеціалізованих підрозділів, таких як відділення розвідувально-ударних безпілотних літальних апаратів, та програми підготовки операторів. Доведено, що інтеграція БАС з іншими технологіями (радарями, датчиками тощо) забезпечує ефективність моніторингу кордону, але потребує вдосконалення міжвідомчої координації.

Технологічні можливості БАС є предметом активного обговорення в науковій літературі. Зокрема Попов М. аналізує застосування БАС із тепловізійними камерами, GPS-навігацією та системами штучного інтелекту для розвідки місцевості (противника), а також виявлення мінно-вибухових пристроїв [9, с. 211]. У публікації підкреслено економічну ефективність БАС у порівнянні з традиційними засобами та їхню здатність працювати в складних умовах, таких як зони активних бойових дій.

Міжнародні дослідження, такі як звіти RAND Corporation (2023) про використання дронів у сучасних конфліктах, підкреслюють важливість створення цифрової платформи для координації дій між більш сильними структурами. В українських публікаціях (наприклад, «Наука і техніка Повітряних Сил ЗСУ», 2024) також акцентується на необхідності уніфікованих протоколів обміну даними, отриманими від БАС, між ДПСУ, ЗСУ та іншими силовими структурами.

Однак не всі дослідники приділяють увагу у більш гнучкій законодавчій базі для використання безпілотних авіаційних систем Державною прикордонною службою України, яка зумовлена низькими факторами, пов'язаними із сучасними викликами безпеки, специфікою прикордонної діяльності та забезпеченням швидкого реагування в умовах збройного конфлікту.

Виклад основного матеріалу. Використання БАС значно посилило здатність ДПСУ проводити моніторинг та захищати кордони України. БАС забезпечують спостереження в реальному часі, швидке реагування та економічно ефективно покриття великих територій. Наприклад, у 2025 році

підрозділи ДПСУ, такі як «Сталевий кордон» та «Фенікс», використовували БАС для знищення ворожих сил та засобів на лінії бойового зіткнення у Харківській та Сумській областях.

В охороні державного кордону, суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні (В(М)ЕЗ), підрозділами ДПСУ безпілотні авіаційні системи застосовуються як для виконання оперативно-службових, так і бойових завдань таких як:

- ведення повітряної розвідки;
- ведення пошуку правопорушників (диверсійно-розвідувальних груп);
- спостереження та фіксація дій правопорушників;
- перехоплення (знищення визначеної повітряної цілі) безпілотних літальних апаратів (надалі – БпЛА) – порушників законодавства (противника);
- забезпечення дій артилерійських підрозділів (розрахунків вогневих засобів);
- ураження цілей (об'єктів) противника;
- оперативно-розшукової діяльності та кримінального провадження;
- переміщення вантажів [10, с. 57].

Поряд із цим на законодавчому рівні не передбачено чіткого механізму, який регламентує порядок знищення ворожих об'єктів (цілей), в тому числі із застосуванням БАС.

З огляду на поточну геополітичну ситуацію та триваючий збройний конфлікт в Україні, виникає гостра потреба у створенні та впровадженні комплексного нормативно-правового акта, що регламентуватиме використання БАС для знищення ворожих сил та засобів.

Аналіз чинної законодавчої бази, відомчих наказів Міністерства оборони, демонструє її недосконалість у сфері бойового застосування БАС. Наявні нормативно-правові акти переважно регулюють питання класифікації, експлуатації та безпеки польотів, проте не охоплюють особливості їх використання у воєнних діях.

ДПСУ визнала стратегічну важливість БАС для охорони кордону та вжила заходів для інтеграції цієї технології у свої операції. Основні організаційні аспекти даної інтеграції включають:

- навчання та сертифікація. Особовий склад, який керує БАС, проходить спеціалізоване навчання та сертифікацію для забезпечення відповідності стандартам безпеки та операційної ефективності;
- інтеграція з іншими технологіями. БАС використовуються разом із радарями, наземними датчиками та іншими системами для комплексного моніторингу кордону.
- операційні настанови. ДПСУ розробила внутрішні настанови щодо операцій з БАС, які включають протоколи запуску, польотів та аналізу даних, забезпечуючи ефективне та законне використання цих систем.

Проте залишаються певні виклики:

1. Правова невизначеність. Чинна правова база не повною мірою враховує специфічні потреби Сил безпеки та оборони України, що в свою чергу призводить до неясності щодо дозволених меж під час виконання воєнних операцій з використанням БАС.

2. Процедура швидкого розгортання. Відсутній чіткий механізм оперативного отримання дозволів на використання БАС у разі надзвичайних ситуацій чи загроз на кордоні, що ускладнює швидке реагування. Закони не чітко визначають, чи можуть Сили безпеки та оборони, наприклад Державна прикордонна служба України, використовувати БАС у заборонених для польотів зонах для цілей спостереження чи розвідки, що створює правову невизначеність.

3. Управління даними. Немає достатніх правових норм, які регулюють збір, зберігання та обмін чутливими даними, отриманими від БАС, включаючи питання конфіденційності та захисту інформації.

4. Операційні протоколи. Відсутні спеціалізовані настанови для використання БАС у сфері безпеки та оборони, що відрізняються від загальних авіаційних правил, ускладнюючи адаптацію до унікальних умов.

5. Відповідальність за операції. Правова база не уточнює, хто несе відповідальність та яку саме у разі аварій чи інцидентів під час операцій з БАС.

6. Технологічна стандартизація. Існує потреба в стандартизації технологій та операцій з БАС для забезпечення сумісності та ефективності, зокрема відповідно до міжнародних стандартів, таких як стандарти НАТО.

Для стандартизації технологій та операцій з БАС, що забезпечує їх сумісність і ефективність у міжнародному контексті, НАТО розробило низку стандартів, які необхідно інтегрувати у вітчизняне законодавство. Нижче наведено основні з них:

1. STANAG 4586. Стандартний інтерфейс для систем керування БАС. Визначає архітектуру, інтерфейси, протоколи зв'язку, елементи даних і формати повідомлень для систем керування БАС. Забезпечує сумісність між системами БАС різних виробників і країн-членів НАТО, а також дозволяє інтегрувати БАС у єдину систему командування та контролю, обмінюватися даними з іншими платформами.

2. STANAG 4671. Вимоги до льотної придатності для військовослужбовців БАС. Встановлює критерії льотної придатності для військових БАС, адаптовані з стандартів для пілотованих літаків. Гарантує безпеку та надійність БАС для операцій у повітряному просторі країн НАТО, спрощує сертифікацію та використання БАС у транскордонних місіях.

3. STANAG 4670. Керівництво з підготовки операторів БАС. Визначає єдині вимоги до навчання та сертифікації операторів БАС. Забезпечує високий рівень підготовки операторів для безпечної та ефективної роботи. Дозволяє операторам виконувати складні завдання.

Ці стандарти є основою для інтеграції БАС у спільні операції НАТО, забезпечуючи технічну сумісність, безпеку та професійну підготовку.

На основі викладеного матеріалу пропонується:

1. Оновлення законодавства. Внести зміни до Повітряного кодексу та інших нормативних актів, щоб включити специфічні положення для сил безпеки та оборони, чітко визначивши їхні права та обов'язки щодо операцій з БАС.

2. Чіткість регулювання. Розробити детальні норми, які враховують унікальні операційні вимоги охорони кордону, зокрема дозволи на транскордонне спостереження та взаємодію.

3. Стандартизація. Впровадити міжнародні стандарти класифікації, експлуатації та управління даними БАС для забезпечення сумісності із Збройними силами України та іншими силовими структурами.

4. Програми навчання. Створити комплексні програми підготовки для персоналу ДПСУ для підтримання високих стандартів експлуатації та безпеки.

5. Цифрові платформи. Впровадити цифрові платформи для обміну даними в реальному часі та координації між різними підрозділами та органами, залученими до охорони кордону.

6. Міжнародний обмін досвідом. Систематичне проведення тренінгів з країнами НАТО для адаптації до міжнародних стандартів та обміну досвідом, а також вивчення та впровадження передових методів використання БАС від іноземних експертів.

7. Сертифікація та кваліфікація. Впровадження регулярних оцінок кваліфікації операторів для перевірки їхньої готовності до виконання складних завдань та проведення сертифікацій відповідно до стандартів НАТО, зокрема STANAG 4670, який визначає вимоги до навчання операторів БАС.

Висновки. Використання БАС Державною прикордонною службою України є значним кроком вперед у підвищенні спроможностей захисту кордону. Проте для повного використання потенціалу цієї технології необхідно мати міцну правову базу, яка підтримує операційні потреби та забезпечує відповідність національним і міжнародним законам. Усуваючи наявні прогалини в законодавстві та вдосконалюючи організаційні структури, Україна може зміцнити безпеку своїх кордонів і встановити стандарт для інтеграції БАС у стратегії національної безпеки та оборони.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Повітряний кодекс України: Закон України від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/T113393?ed=2011_05_19&an=1260.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KD0005>.
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
4. Правила виконання польотів безпілотними авіаційними комплексами державної авіації України: наказ Міністерства оборони України від 08 груд. 2016 р. № 661; зареєстр. у Мін'юсті 12 січ. 2017 р. за № 31/29899. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0031-17#Text>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування правоохоронними органами безпілотних повітряних суден та протидії їх незаконному використанню: Закон України від 13 лип. 2023 р. № 3232-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3232-20#Text>.
6. Безпілотна авіація у військовій справі: монографія / С.П. Мосов та ін.; за ред. С.П. Мосова. Київ: Інтерсервіс, 2019. 324 с. (Збірник наукових праць. Серія: Військові та технічні науки / Нац. акад. Держ. прикордон. служби України).
7. Мосов С., Горбулін В. Смертельна автономна зброя. *Оборонний вісник*. 2022. № 3–4. С. 18–24.
8. Dougherty M.J. Drones: An Illustrated Guide to the Unmanned Aircraft That Are Filling Our Skies. New York: Sterling Publishing, 2015. 224 p.
9. Popov M.O. et al. Method for minifields mapping by imagery from unmanned aerial vehicle. *Advances in Military Technology*. 2022. Vol. 17, no. 2. P. 211–229. DOI: 10.3849/aimt.01722.
10. Методичні рекомендації щодо застосування безпілотних повітряних суден Державної прикордонної служби України: наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, 2023. 18 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.49>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) НА РИНКУ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ

Петриченко О.П.,

*аспірант кафедри державно-правових і гуманітарних наук**Навчально-наукового гуманітарного інституту**Таврійського національного університету**імені В. І. Вернадського*

Петриченко О.П. Організаційно-правові засади державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу в Україні.

Стаття присвячена характеристиці організаційно-правових засад державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу в Україні. Зазначено, що державний енергетичний нагляд (контроль) здійснюється в межах єдиної державної політики у паливно-енергетичному комплексі України та є особливим видом контрольної-наглядової діяльності на ринку природного газу, котрий характеризується поєднанням загальних (властивих державному контролю загалом) та спеціальних ознак – притаманні саме йому (щодо предмету державного енергетичного нагляду (контролю), його об'єкту, форм здійснення, заходів реагування, процедури реалізації та ін.). Проаналізовано співвідношення понять у досліджуваній сфері та підкреслено, що поняття «державний нагляд (контроль) на ринку природного газу» та «державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу» співвідносяться як родові та видові поняття, адже на ринку природного газу в Україні мають місце й функціонують також інші види державного нагляду (контролю). Особливу увагу приділено характеристиці процедури здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу як виду інспекційної адміністративної процедури, що регулюється Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. Вказано, що нормативно-правове регулювання державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу відзначається комплексним характером, здійснюється законодавчими актами України різної юридичної сили та потребує подальшого вдосконалення на шляху адаптації до європейських стандартів. Зокрема, суттєвим кроком у напрямі європеїзації законодавства у сфері функціонування ринку природного газу стало ухвалення та набуття чинності Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., положення якого інтегруються в інспекційну діяльність і сприяють захисту прав учасників ринку природного газу. Зроблено висновок, що ефективне здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу набуває особливого значення в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України та воєнного стану, який зумовлює підвищені вимоги до безпеки і надійності функціонування газової інфраструктури.

Ключові слова: державний нагляд, контроль, енергетичний нагляд, нафтогазова галузь, ринок природного газу, адміністративно-правове забезпечення.

Petrychenko O.P. Organizational and legal principles of state energy supervision (control) in the natural gas market in Ukraine.

The article is devoted to the analysis of the organizational and legal principles of state energy supervision (control) in the natural gas market in Ukraine. It is noted that state energy supervision (control) is carried out within the framework of a unified state policy in the fuel and energy sector and represents a specific type of supervisory and control activity in the natural gas market. This activity is characterized by a combination of general features (inherent to state control in general) and specific features – inherent solely to it – such as the subject of state energy supervision (control), its object, forms of activity, response measures, implementation procedures, etc. The article analyzes the correlation of concepts in the field under study and emphasizes that the concept of «state supervision (control) in the natural gas market» and «state energy supervision (control) in the natural gas market» are related as generic and specific concepts. This is because other types of state supervision (control) also exist and operate in Ukraine's natural gas market. Special attention is paid to the characteristics of the procedure for implementing state energy supervision (control) in the natural gas market as

a type of inspection procedure, which is regulated by the Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity» dated April 5, 2007, taking into account the provisions of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» dated February 17, 2022. It is indicated that the legal regulation of state energy supervision (control) in the natural gas market is of a complex nature, is carried out by legislative acts of various legal force, and requires further improvement toward alignment with European standards. In particular, a significant step toward the Europeanization of legislation in the field of natural gas market operation was the introduction of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» dated February 17, 2022, whose provisions are being integrated into inspection activities and help protect the rights of natural gas market participants. The article concludes that effective implementation of state energy supervision (control) in the natural gas market is of particular importance in the context of Ukraine's European integration course and under martial law, which imposes increased requirements on the safety and reliability of gas infrastructure operations.

Key words: state supervision, control, energy supervision, oil and gas sector, natural gas market, administrative and legal support.

Постановка проблеми. В умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. та передбачає положення відносно торгівлі природним газом та іншими енергоносіями (Глава 11) [1], на шляху виконання передбаченого «Планом України» завдання стосовно розширення можливостей для видобутку, зберігання та постачання природного газу [6] важливого значення набуває забезпечення законності у сфері функціонування ринку природного газу. Одним із основних засобів забезпечення законності у цій сфері є державний енергетичний нагляд (контроль). При цьому, як обґрунтовують науковці, державний нагляд (контроль) розглядається як запорука здійснення ефективної державної енергетичної політики [8, с. 3]. Наведене зумовлює необхідність розбудови ефективної системи державного нагляду (контролю) на ринку природного газу в Україні, вдосконалення її організаційно-правового забезпечення з огляду на сучасний стан розвитку економіки України, враховуючи міжнародні зобов'язання України перед європейськими партнерами, а також виклики і загрози воєнного стану. Вищевказані обставини зумовлюють актуальність дослідження як теоретичних засад, так і організаційно-правового забезпечення державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу в Україні.

Стан опрацювання проблеми. Проблеми державного нагляду (контролю) є традиційним предметом уваги вітчизняних вчених-адміністративістів, як-то О.Ф. Андрійко, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, Т.О. Коломоєць, В.Я. Настюка, Л.А. Савченко та ін. Науковці досліджували загальну теорію державного нагляду (контролю), його сутнісні риси та співвідношення суміжних понять, систему суб'єктів та їх правовий статус, процедуру здійснення контрольно-наглядової діяльності тощо. Низка праць було присвячено й проблематиці державного нагляду (контролю) у сфері енергетики (Д.О. Бакай, Ю.В. Ващенко, А.М. Новицький, Н.І. Скорейко, С.Ф. Федоренко та ін.). У свою чергу, вивчення наукової літератури свідчить, що питання організаційно-правового забезпечення державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу розглядаються переважно у контексті більш загальної проблематики та потребують спеціального дослідження з урахуванням сучасного стану адміністративно-правового забезпечення ринку природного газу в Україні в умовах його європеїзації. Наведені обставини і зумовлюють постановку **завдань** цієї наукової статті, що полягають у характеристиці організаційно-правового забезпечення державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу.

Виклад основного матеріалу. Державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу нормативно визначається як «діяльність з нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів з питань технічної експлуатації і технічного стану об'єктів газової інфраструктури (крім газовидобувних підприємств та газосховищ), систем газопостачання зріджених (скраплених) вуглеводневих газів, а також внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж зовнішнього та внутрішнього газопостачання, газовикористовуючих установок та обладнання, димоходів, димових і вентиляційних каналів та систем об'єктів споживачів, у яких встановлено газовикористовуючі установки та обладнання» (п. 7⁻² ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 р. [4]). З огляду на те, що державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу є особливим видом державного контролю та перш ніж визначити його специфічні риси, насамперед, звернемося до теоретичних напрацювань щодо сутності та рис державного контролю.

Так, О.Ф. Андрійко визначає державний контроль як діяльність державних органів, що полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [7, с. 30]. З позиції І.К. Залюбовської, державному контролю властива така сукупність ознак: 1) існування між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом відносин владної підпорядкованості; 2) об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта; 3) право контролера застосовувати до підконтрольного заходи впливу за допущені правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: а) установка нормативів, б) співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних об'єктів, в) корегування виявлених відхилень [10, с. 13]. В.С. Шестак характеризує державний контроль як самостійно чи зовнішньозініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю з метою визначення її відповідності тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [13, с. 16-17].

Всі риси, притаманні державному контролю властиві й державному енергетичному нагляду (контролю) на ринку природного газу (як загальні риси). Водночас, державному енергетичному нагляду (контролю) характерні й спеціальні ознаки – властиві саме йому як особливому виду контролюно-наглядової діяльності. Грунтуючись на теоретичних напрацюваннях відносно державного контролю та враховуючи сучасний стан законодавства у сфері функціонування ринку природного газу можна виокремити такі спеціальні ознаки державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу:

а) предметом державного енергетичного контролю (нагляду) на ринку природного газу є господарська діяльність суб'єктів ринку природного газу та інших осіб у частині дотримання вимог нормативно-правових актів з питань технічної експлуатації і технічного стану об'єктів газової інфраструктури (крім газовидобувних підприємств та газосховищ), систем газопостачання зріджених (скраплених) вуглеводневих газів, а також внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж зовнішнього та внутрішнього газопостачання, газовикористовуючих установок та обладнання, димоходів, димових і вентиляційних каналів та систем об'єктів споживачів, у яких встановлено газовикористовуючі установки та обладнання (ч. 4 ст. 8¹ Закону України «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 р.) [4]. Слідом «державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу» можна вважати видом «державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». *Об'єктом же такого нагляду (контролю) є певний суб'єкт ринку природного газу (оператор газорозподільної системи, оптовий продавець, постачальник, споживач та ін.), які провадять відповідну діяльність;*

б) суб'єктом, який здійснює державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу, є центральний орган виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) на ринку природного газу, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра згідно із законодавством [5]. Таким ЦОВВ є Державна інспекція енергетичного нагляду України (далі – Держенергонагляд). Держенергонагляд є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та який реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та тепlopостачання, а також на ринку природного газу (постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної інспекції енергетичного нагляду України» від 14.02.2018 р.) [5, п. 1].

Держенергонагляд здійснює такі завдання як: 1) реалізація державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та тепlopостачання, а також на ринку природного газу; 2) внесення на розгляд Міністра енергетики пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та тепlopостачання, а також на ринку природного газу; 3) організація та здійснення державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та тепlopостачання, а також на ринку природного газу. Відповідно до покладених на нього завдань Держенергонагляд, зокрема, здійснює державний енергетичний нагляд (контроль) за: а) дотриманням суб'єктами ринку природного газу та іншими особами (далі – учасники ринку природного газу) вимог нормативно-правових актів з питань технічної експлуатації і технічного стану газорозподільних систем, внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж внутрішнього газопостачання, безпеки використання в побуті приладів і вузлів обліку природного газу, димових і вентиляційних каналів житлових і громадських будинків, їх випробування та ремонту, а також виконання робіт для забезпечення безпеки використання природного газу в побуті; б) дотриманням суб'єктами ринку природного газу, в тому числі на об'єктах його видобутку, вимог нормативно-правових актів з питань технічного стану приладів і вузлів обліку природного газу.

Держенергонагляд здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Сьогодні у системі Держенергонагляду функціонують територіальні органи двох типів: по-перше, це управління в областях та м. Києві – їх всього 22; по-друге, це міжрегіональні управління, юрисдикція яких охоплює дві або три області з АРК, – їх всього 2 [11].

Принагідно варто зауважити, що Держенергонагляд є не єдиним суб'єктом, котрий реалізує контрольні-наглядові функції на ринку природного газу України. До таких органів належить також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП). Відповідно до законодавства України НКРЕКП є колегіальним органом, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Зокрема, НКРЕКП здійснює державний контроль за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов шляхом проведення планових та позапланових виїзних, а також невиїзних перевірок відповідно до затверджених ним порядків контролю [4]. Наведене положення дає підстави для твердження, що такі поняття як «державний нагляд (контроль) на ринку природного газу» та «державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу» співвідносять відповідно як родові та видові поняття;

в) форми державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу.

Держенергонагляд здійснює функції та реалізує повноваження повноваження шляхом проведення відповідних обстежень, перевірок, оглядів, інспектування об'єктів газорозподільних систем, внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж внутрішнього газопостачання, димових і вентиляційних каналів житлових і громадських будинків, їх випробування, ремонту [4];

г) заходи реагування за результатами державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу.

Держенергонагляд має право, зокрема: а) видавати учасникам ринку електричної енергії, учасникам ринку природного газу та суб'єктам відносин у сфері тепlopостачання обов'язкові для виконання *розпорядчі документи* щодо усунення порушень вимог нормативно-правових актів з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, технічного стану електричних, теплових, тепловикористальних установок і мереж, експлуатації, проектування, будівництва, підтвердження готовності до роботи теплових, тепловикористальних установок і мереж, користування енергією у сфері тепlopостачання, з питань технічної експлуатації і технічного стану газорозподільних систем, внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж внутрішнього газопостачання, безпеки використання в побуті приладів і вузлів обліку природного газу, димових і вентиляційних каналів комунально-побутових об'єктів, житлових і громадських будинків, їх випробування та ремонту, а також виконання суб'єктами господарювання робіт із забезпечення безпеки використання природного газу в побуті; б) ініціювати зупинення експлуатації електричних, теплових, тепловикористальних установок і мереж, енергетичного обладнання, а також об'єктів газорозподільних систем, внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж внутрішнього газопостачання у зв'язку з їх незадовільним технічним станом та/або організацією їх експлуатації шляхом подання відповідного *позову до адміністративного суду* на підставі акта, складеного за результатами здійснення заходу, в ході якого виявлено їх незадовільний технічний стан та/або організацію їх експлуатації та ін.;

г) процедура державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу

є видом адміністративної процедури з реалізації інспекційних повноважень, в основі якої інспекційне провадження – сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій та прийнятих процедурних рішень, спрямованих на встановлення інспекційним органом відповідності поведінки особи вимогам закону, та завершується прийняттям адміністративного акту і його виконанням [12, с. 4]. З огляду на існуючу у науці класифікацію адміністративної процедури [Див.: 9, 12, 14 та ін.] адміністративну процедуру з державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу слід відносити до процедур, які: а) можуть ініціюватись адміністративним органом; б) здійснюються одним суб'єктом публічної адміністрації; в) пов'язані із втручальним провадженням тощо.

Держенергонагляд здійснює контрольні-наглядову діяльність за процедурою, що визначається Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. [3] з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. [2]. Таким чином, наведені два закони застосовуються у взаємодії до регулювання інспекційних відносин за участю Держенергонагляду. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлює принципи проведення перевірок суб'єктів господарювання, порядок здійснення планових та позапланових перевірок, права та обов'язки інспекторів і суб'єктів господарювання, строки, форми та наслідки перевірок. При цьому, Закон «Про адміністративну процедуру» регламентує базові принципи адміністративної процедури, у тому числі принципи безсторонності (неупередженості) адміністративно-

го органу, презумпції правомірності дій та вимог особи, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, право особи висловити свою позицію перед прийняттям рішення та ін. Прийняття та набуття чинності Законом «Про адміністративну процедуру» сприяло європеїзації та вдосконаленню процедури державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу, забезпеченню прав і свобод учасників ринку природного газу у ході інспекційного провадження, визначенню структури та змісту адміністративного акту – рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру, прийнятого (вчиненої) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямованого (спрямованої) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Інспекційне провадження Держенергонагляду реалізується за такими стадіями: а) ініціювання інспекційного провадження; б) відкриття інспекційного провадження та підготовка до здійснення інспекційного заходу; в) здійснення інспекційного заходу; г) прийняття адміністративного акта; г') адміністративне оскарження (факультативна стадія).

Нормативно-правове регулювання державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу в Україні відзначається комплексним і багаторівневим характером та здійснюється законодавчими актами різної юридичної сили, зокрема законом України «Про нафту і газ» від 20.04.2000 р., законом України «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 р., законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р., законом України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної інспекції енергетичного нагляду України» від 14.02.2018 р., постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу» від 03.01.2024 р., наказом Міністерства енергетики України «Про затвердження Правил технічної експлуатації систем газопостачання» від 21.10.2024 р. та ін. Важливого значення для подальшого вдосконалення законодавства України у сфері функціонування ринку природного газу, у тому числі для розвитку організаційно-правових засад державного енергетичного нагляду (контролю) у цій сфері, набуває адаптація до європейських стандартів, зокрема практичне впровадження європейських директив та регламентів, як-то Директиви 2009/73/ЄС «Про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС» від 13.07.2009 р., Регламенту (ЄС) 715/2009 «Про умови доступу до мереж транспортування природного газу та яким скасовується Регламент (ЄС) 1775/2005» від 13.07.2009 р., Директиви 2004/67/ЄС «Про здійснення заходів для забезпечення безпеки постачання природного газу» від 26.04.2004 р., Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 1227/2011 «Про добросовісність та прозорість на оптовому енергетичному ринку» від 25.10.2011 р. та ін.

Висновки. Підсумовуючи, можна узагальнити, що державний енергетичний нагляд (контроль) здійснюється в межах єдиної державної політики у паливно-енергетичному комплексі України та є особливим видом контрольно-наглядової діяльності на ринку природного газу, що характеризується поєднанням загальних (властивих державному контролю загалом) та спеціальних ознак – притаманні саме йому (щодо предмету державного енергетичного нагляду (контролю), його об'єкту, форм здійснення, заходів реагування, процедури реалізації та ін.). Поняття «державний нагляд (контроль) на ринку природного газу» та «державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу» співвідносять як родові та видові поняття, адже на ринку природного газу України мають місце і функціонують також інші види державного нагляду (контролю). Нормативно-правове регулювання державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу характеризується комплексним характером, здійснюється законодавчими актами України різної юридичної сили та потребує подальшого вдосконалення на шляху до адаптації до європейських стандартів. Зокрема, суттєвим кроком у напрямі європеїзації законодавства України у сфері функціонування ринку природного газу стало запровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., положення якого інтегруються в інспекційну діяльність і сприяють захисту прав учасників ринку природного газу. Ефективне здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) набуває особливого значення в умовах реалізації євроінтеграційного курсу України та воєнного стану, який зумовлює необхідність підвищених вимог до безпеки і надійності функціонування газової інфраструктури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 14.07.2025).
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р., № 2073-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності від 05.04.2007 р., № 877-V, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.
4. Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 р., № 329-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2015. № 37. Ст. 1117.
5. Деякі питання Державної інспекції енергетичного нагляду України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 р., № 77. зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2018. № 18. Ст. 610.
6. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-skhvalennia-planu-t180324> (дата звернення: 14.07.2025).
7. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 399 с.
8. Бакай Д.О. Державний контроль у нафтогазовому секторі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 23 с.
9. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: консп. лекц. Харків: Право, 2017. 132 с.
10. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посіб. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 104 с.
11. Офіційний веб-портал Державної інспекції енергетичного нагляду України. URL: <https://sies.gov.ua/> (дата звернення: 14.07.2025).
12. Самагальська Ю.Я. Адміністративна процедура реалізації інспекційних повноважень в Україні: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2015. 20 с.
13. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія. Харків: Основи, 2003. 208 с.
14. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.

ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УМОВАХ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

Пирожкова Ю.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального права та правоохоронної діяльності
ДВНЗ Запорізький національний університет
ORCID: 0000-0003-4644-6270*

Пирожкова Ю.В. Видатки державного бюджету України: ключові питання правового регулювання в умовах дії правового режиму воєнного стану та повоєнного відновлення.

Глобальні зміни, які відбулися в Україні від початку повномасштабного вторгнення російської федерації, обумовили низку оперативних змін до бюджетного законодавства, що дозволили у кризових умовах управляти бюджетними коштами. У статті проведено системний аналіз питань правового регулювання видатків державного бюджету України в умовах воєнного стану. Аналіз ключових змін у бюджетному законодавстві свідчить про те, що в умовах воєнного стану обмеженість бюджетних ресурсів обумовило переорієнтування витрат на забезпечення першочергових критичних потреб: видатки на оборону та здійснення найнеобхідніших соціальних, гуманітарних видатків, спрямованих на підтримку життєдіяльності населення та внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення роботи критичної інфраструктури. Наголошено, що питання оптимізації правового регулювання використання фінансових ресурсів держави набувають особливого значення для забезпечення фінансової безпеки держави від реальних та потенційних загроз, міжнародної підтримки країни зброєю, євроінтеграційних процесів як в умовах дії правового режиму воєнного стану, так і в умовах повоєнного відновлення. Обґрунтовано доцільність врахування результатів трансформації бюджетних відносин (в тому числі регулювання державних видатків) країн, які успішно пройшли шлях реформування бюджетних відносин в період повоєнного відновлення, та окреслено пріоритети можливого регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в частині ефективного використання видатків бюджету, зокрема обґрунтовано доцільність розробки середньострокової бюджетної стратегії, яка б враховувала на декілька років збалансування доходів і видатків бюджету з обов'язковою «прив'язкою» до запланованих реформ. Також акцентовано увагу на доцільності фокусування видатків повоєнного бюджету на військово-промисловому комплексі, відбудові інфраструктури, енергетиці, соціальній сфері, IT-сфері, агропромисловому комплексі та підтримці бізнесу. Запропонований підхід має забезпечити стійкий розвиток та фінансову стабільність України в довгостроковій перспективі.

Ключові слова: бюджет, видатки, фінансування, модель, дефіцит бюджетних коштів, бюджетна стратегія.

Pyrozhkova Y.V. Public budget expenditures of Ukraine: key issues of legal regulation under the conditions of martial law and post-war recovery.

The global changes that have occurred in Ukraine since the beginning of the full-scale invasion by the Russian Federation have necessitated a series of urgent amendments to budget legislation, enabling effective management of public funds under crisis conditions. This article provides a systematic analysis of the legal regulation of state budget expenditures in Ukraine under martial law. The analysis of key legislative changes reveals that the limited availability of budgetary resources during wartime has led to a reorientation of expenditures toward meeting critical priority needs, including defense spending, essential social and humanitarian assistance aimed at sustaining the population and internally displaced persons, as well as maintaining the operation of critical infrastructure. The article emphasizes that the optimization of legal mechanisms for managing public financial resources is of particular importance for ensuring the state's financial security in the face of real and potential threats, securing international military support, and advancing European integration processes - both during the period of martial law and in the context of post-war recovery. The relevance of taking into account the experiences of countries that have successfully undergone post-war fiscal reforms is substantiated, and the priorities for a possible regulatory model are outlined. Proposals are formulated to improve existing legislation

in terms of the efficient use of budget expenditures. In particular, the article justifies the need to develop a medium-term budget strategy that ensures a multi-year balance between revenues and expenditures, with a mandatory link to planned reforms. Special attention is given to the importance of focusing post-war budget spending on the defense industry, infrastructure reconstruction, energy sector, social services, IT industry, agro-industrial complex, and business support. The proposed approach is expected to ensure Ukraine's sustainable development and long-term financial stability.

Key words: budget, expenditures, financing, model, budget deficit, budget strategy.

Постановка проблеми. Відкрите повномасштабне військове вторгнення російської федерації та інтенсивні бойові дії, що тривають в Україні з 24 лютого 2022 року, призвели до жертв серед цивільного населення, вимушеної масової міграції мільйонів людей та масштабних руйнувань критичної, житлової, соціальної, допоміжної інфраструктури, припинення виробничої та господарської діяльності, скорочення обсягу врожаю, знищення культурних і духовних цінностей, окупації південних регіонів. В умовах воєнного стану обмеженість бюджетних ресурсів обумовило переорієнтування витрат на забезпечення першочергових потреб: видатки на оборону та здійснення найнеобхідніших соціальних, гуманітарних видатків, спрямованих на підтримку життєдіяльності населення та внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення роботи критичної інфраструктури. В умовах воєнного стану питання оптимізації правового регулювання використання фінансових ресурсів держави набувають особливого значення для забезпечення фінансової безпеки держави від реальних та потенційних загроз, міжнародної підтримки нашої країни зброєю, євроінтеграційних процесів. Враховуючи оприлюднені результати заходів державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України в період з січня по грудень 2024 року, які свідчать про низький рівень бюджетної дисципліни розпорядників бюджетних коштів (на офіційному сайті Державної аудиторської служби України розміщено інформацію про нецільове використання бюджетних коштів на заходи, що не відповідають визначеним у паспортах бюджетних програм; *зафіксовано непоодинокі випадки* видатків на оплату різноманітних робіт та послуг без документального підтвердження необхідності їх проведення або за послуги, надання яких документально та фактично не підтверджено; незаконні виплати премій та доплат; завищення вартості робіт при проведенні реконструкцій; видатки на оплату різноманітних робіт та послуг без документального підтвердження необхідності їх проведення або за послуги, надання яких документально та фактично не підтверджено тощо) [1], перегляду та вдосконалення потребують питання нормативно-правового регулювання використання державних коштів у воєнний період, визначення стратегічної моделі та пріоритетів державного фінансування у період повоєнного відновлення.

Метою дослідження є системний аналіз законодавчого регулювання видатків державного бюджету України в умовах війни та визначення підходів щодо оптимізації нормативної бази з урахуванням пріоритетних загальнодержавних потреб оборонного бюджету, бюджетних витрат на повоєнне відновлення України, програм соціальної підтримки осіб, що постраждали в наслідок російської агресії.

Стан опрацювання проблематики. Проведені дослідження дозволяють акцентувати увагу на тому, що останнім часом проблематика оптимізації видатків державного бюджету привертає увагу вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів (Ю. Арістова, Т. Богдан, О. Бокій, Т. Джадт, Є. Карп, А. Проць, Ю. Маркуц, О. Мелих, Н. Проць, Ю. Романовської, В. Урбанович, О. Чеберяко, М. Шніцера та ін.), при цьому, досліджуючи адаптаційні можливості економіки та бюджету, обґрунтовуючи особливості управління державними фінансами в період війни, одноставно наголошують на необхідності перегляду законодавчої бази управління бюджетними ресурсами та податкового законодавства (роботи Л. Білецької, Л. Білогор, І. Левицької, А. Климчук, Ю. Іванова, Т. Єфіменко, В. Карпової, І. Луніної, Ю. Радіонова та ін.). Так, І. Левицька, А. Климчук, Н. Білецька, Л. Білогор в аналітичному огляді видаткової частини державного бюджету під час війни, наголошують на наявності проблем у системі державних видатків в Україні. Цілком логічним є висновки вчених, що «ключовим фактором покращення ситуації в цій царині має бути нормативне закріплення чітких вимог до результативних показників бюджетних програм і, що особливо важливо, до максимального розміру частки витрат на споживання в рамках кожного їх виду». Цілком слушним є зауваження щодо розробки якісних вимог до бюджетних програм, особливо в частині встановлення критеріїв ефективності та результативності [2, с. 52–62]. Аналізу практик відновлення країн після руйнації (в тому числі і ефективних механізмів їх фінансового забезпечення) присвячено роботи Т. Богдан, І. Запатріної, О. Жолудя, Д. Крисенка, Ш. Оцубо, В. Набока, А. Шатковської та ін. Погоджуємося із цілком справедливим зауваженням І. Лютого, що в умовах війни необхідно забезпечити реалізацію механізмів бюджетного процесу додаткового «стресового» сценарію, який має відображати основні, найбільш ймовірні зміни індикаторів стану державних фінансів і оптимальних обсягів держав-

них витрат зокрема [3, с. 45–55], додамо, що будь-який сценарій державних витрат повинен бути розроблений та нормативно врегульований відповідно до бюджетної стратегії.

Виклад основного матеріалу. Особливості воєнного часу обумовили актуалізацію досліджень фінансової безпеки держави, правового регулювання видатків державного бюджету України на оборону під час воєнного стану, запобігання нецільовому використанню бюджетних ресурсів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, оптимізації бюджетних видатків у працях вчених-юристів (роботи В. Василевич, А. Гарбінська-Руденко, О. Гетманець, Е. Дмитренко, Д. Коробцева, Ю. Левченко, О. Марченко, А. Полтораки, І. Сікорської, В. Романів, Ю. Радіонова, І. Шпака та ін.). Ключовим змінам бюджетного законодавства щодо видатків місцевих бюджетів присвячено аналітичний огляд експерта з питань фінансів Офісу підтримки реформ І. Оніщука (Шведсько-Український Проект «Підтримка децентралізації в Україні», SKL International (SALAR)). Слід відмітити ряд досліджень, присвячених особливостям використання коштів з державного бюджету в умовах правового режиму воєнного стану. Зокрема, О. Чеберяко та З. Варналій, акцентують увагу на тому, що проблема полягає не лише у збільшенні обсягів фінансування, але й у необхідності визначення оптимальної структури видатків відповідно до державних пріоритетів у сфері національної безпеки [4, с. 143–149]. Е. Дмитренко, досліджуючи актуальні питання правового регулювання фінансових відносин в умовах воєнного стану в Україні, підкреслює доцільність подальших наукових досліджень питань правового регулювання бюджетних, податкових, банківських та валютних правовідносин в умовах дії воєнного стану та у повоєнний період [5, с. 243]. І. Шпак вказує на необхідність внесення змін до нормативно-правових актів щодо забезпечення належного фінансування сектору національної безпеки і оборони, окреслюючи пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в частині забезпечення належного фінансування вказаного сектору [6, с. 555–560]. При цьому, не зважаючи на розмаїття досліджень, не применшуючи здобутки їх авторів, враховуючи потреби оборонного бюджету країни, загострення економічних та соціальних проблем, аналіз правового регулювання видатків державного бюджету в умовах їх критичної нестачі та обґрунтування можливих напрямів удосконалення є актуальним, оскільки від ефективного використання бюджетних коштів залежить фінансова безпека держави в цілому, пришвидшення перемоги України над російським агресором та розуміння перспектив підвищення ефективності їх використання у повоєнний період.

В умовах воєнного стану розподіл бюджетних коштів в Україні характеризується цілим рядом проблем, до числа яких відносять: низьку ефективність використання бюджетних ресурсів [7], відсутність середньострокового бюджетного планування [8] та результативність «на папері» [9]. Не занурюючись у детальний аналіз підходів до розуміння теоретичної сутності державних видатків (дослідження В. Бойко, А. Монаєнка, А. Нечай, О. Орлюк, І. Шпака та ін.), зауважимо на їх «спільному знаменнику» - пріоритети державних видатків обумовлюються викликами, з якими стикається держава в конкретний період часу.

Видатки бюджету, відповідно до п. 13 ст. 2 Бюджетного кодексу України, є коштами, що спрямовуються на виконання бюджетних програм, передбачених відповідним бюджетом. Відповідно до ст. 10 Бюджетного кодексу України видатки бюджету класифікуються за: бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету); функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету); за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету) [10]. Основний вектор трансформацій порядку формування бюджетних асигнувань для забезпечення фінансування критичних видатків було передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590 «Про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» [11], якою запроваджено обслуговування бюджету в особливому режимі, зокрема проведення видатків у суворій послідовності.

Глобальні зміни, які відбулися у житті України від початку повномасштабного вторгнення російської федерації, обумовили низку оперативних змін до бюджетного законодавства, які дозволили у кризових умовах управляти бюджетними коштами. Отже, зупинимось на аналізі законодавчих змін, що відбулися у досліджуваній сфері суспільних відносин у зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2022 р. № 175 було затверджено «Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану», що дозволило з 24 лютого 2022 року приймати рішення про перерозподіл коштів резервного фонду бюджету [12] за рішенням місцевої державної адміністрації, військової адміністрації, виконавчого органу відповідної ради, зокрема щодо скорочення видатків

та їх спрямування до резервного фонду державного бюджету з метою використання на потреби Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних та інших органів, залучених до виконання завдань щодо відсічі збройної агресії, забезпечення недоторканності державного кордону та захисту держави (втратила чинність на підставі Постанови КМ № 14 від 06.01.2023 р.). Постановами Кабінету Міністрів України для забезпечення фінансування заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану, скорочено низку трансфертів місцевим бюджетам (наприклад, відповідно до Постанови КМУ від 10 березня 2022 р. № 245 було затверджено скорочення видатків загального фонду державного бюджету, передбачених головним розпорядником коштів державного бюджету на 2022 р. Зокрема, видатки розвитку та видатки споживання Міністерства освіти і науки було скорочено на 3 732 205,7 тис. грн., Міністерства інфраструктури України на 7 134 013,9 тис. грн.) [13]. Для сприяння належній реалізації бюджетного процесу було прийнято низку нормативно-правових актів: Закон України від 15.03.2022 р. «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»; Закон України від 14.04.2022 р. «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України»; Закон України від 27.07.2023 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» [14–16] та інші.

Цілком очевидним є те, що аналіз ключових змін у бюджетному законодавстві свідчить про те, що відбувся перерозподіл видаткової частини бюджету, збільшено суму бюджетних асигнувань для забезпечення потреб військових операцій, розвідки, обладнання, що спричинило суттєві зміни та переорієнтацію фінансування соціально-гуманітарної сфери та зменшення частки соціальних видатків. Аналіз Законів України «Про державний бюджет України на 2023 рік» від 03.11.2022 р., «Про державний бюджет України на 2024 рік» від 09.11.2023 р., «Про державний бюджет України на 2025 рік» від 19.11.2024 р. демонструє, що питання спроможності Державного бюджету забезпечити національну безпеку та оборону країни в умовах продовження війни, а також погасити наявний дефіцит бюджетних коштів, залишилось головним пріоритетом. Функціональна та економічна класифікації видатків Державного бюджету України на 2025 рік демонструють їх зростання на 5% порівняно із 2024 роком. Фактично бюджет 2025 року розділений умовно на 2 частини: пріоритет № 1 – сфера безпеки та оборони, на яку спрямовується 56,6% всіх видатків, що становить 26,3% ВВП, та пріоритет № 2 – соціально-гуманітарна сфера, на яку планується витратити не менше ніж 22% від усіх видатків, що становить майже 10% ВВП [17]. І цю тенденцію слід зберегти, оскільки реагування на фінансові виклики на рівні всіх інститутів державної влади, оперативні рішення щодо трансформації державних витрат в період війни мають особливе значення для забезпечення функціонування фінансової системи держави та її безпеки.

Відповідно до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 р. № 751, прогнозованість державних видатків сприятиме підвищенню якості державних послуг, їх ефективності, та посиленню бюджетної дисципліни. Визначено пріоритетні напрямки концентрації обмежених фінансових ресурсів: на безпеку і оборону (обсяги, визначені в Бюджетній декларації, переглядатимуться під час підготовки проектів законів про Державний бюджет України на відповідний рік з урахуванням рішень керівництва держави, тривалості та інтенсивності воєнного конфлікту); у сфері науки і освіти; цифрової трансформації; агропромислового комплексу [18]. Окрім цього, низка важливих та корисних практичних результатів щодо досвіду повоєнної трансформації бюджетних відносин, орієнтованих в тому числі і на оптимізацію державних видатків, міститься в дослідженнях Т. Буй, Г. Вишлінського, І. Гаврилюка, Ю. Гайдая, А. Гетьман, Ю. Добровольського, Л. Маршук, Д. Мовчан, О. Прімерової, О. Семененка, О. Соломицького та ін., в яких одноставно наголошено на доцільності запозичення досвіду країн (серед яких Польща, Ізраїль, Грузія, Німеччина, Японія), які успішно пройшли шлях реформування бюджетних відносин в період повоєнного відновлення. Серед базових орієнтирів слід визначити наступне: розробка середньострокової бюджетної стратегії, яка б враховувала на декілька років збалансування доходів і видатків бюджету з обов'язковою «прив'язкою» до запланованих реформ; видатки повоєнного бюджету сфокусувати на військово-промисловому комплексі, відбудові інфраструктури, енергетиці, IT-сфері, агропромисловому комплексі, підтримці бізнесу та соціальної сфери.

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, зазначимо, що трансформація підходів до регулювання видатків державного бюджету в умовах воєнного стану дозволила досягнути не лише зміну їх структури, але й створила можливість реалізації антикризових оперативних заходів для забезпечення державного суверенітету, підвищення обороноздатності та безпеки держави, подолання негативних наслідків, спричинених широкомасштабною збройною агресією. У цьому контексті в

концепціях стратегічного повоєнного відновлення України доцільно приділити увагу розробкам стратегії ефективного використання державних видатків з використанням досвіду зарубіжних країн, оскільки систематизація та адаптація найкращих практик може стати підґрунтям не тільки для їх оптимізації, але й подальшої розбудови бюджетної системи, спроможної долати виклики післявоєнного періоду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Офіційний сайт Державної аудиторської служби України. URL: <https://dasu.gov.ua/ua/news/4966> (дата звернення: 01.05.2025).
2. Левицька І., Климчук А., Білецька Н., Білогор Л. Державні видатки України: проблеми та перспективи їх вирішення. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Том 3 (50). 2023. С. 52-62.
3. Лютий І., Рожко О., Лютий С. Оптимізація видатків державного бюджету України в умовах війни. *Світ фінансів*. 2022. Вип. 4 (73). С. 45-55.
4. Чеберяко О., Варналій З. Фінансові передумови та оцінка фінансування оборони в умовах російсько-української гібридної війни. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 4 (12). Ч. 1. С. 143-149.
5. Дмитренко Е. Актуальні питання правового регулювання фінансових відносин в умовах воєнного стану в Україні. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: "Юридичні науки"* № 1 (37), 2023. С. 236-244.
6. Шпак І.В. Сутність та особливості правового регулювання видатків бюджету на сектор національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 555-560.
7. United Nations Ukraine. (2021). Policy paper on social protection. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/202104/UN20Policy%20Paper%20on%20Social%20Protection_FINAL%20ENG.pdf Ukraine: basic socio-economic indicators (2016). OECD. October. <https://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/profile-Ukraine.pdf>.
8. Amanda Sayegh, Brian Olden, Miguel Alves, Avril Halstead, and Mikko Spolander (2019). Spolander Ukraine Medium-Term Budget Framework and Fiscal Risk Statement: Technical Report. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/11/15/Ukraine-Technical-Assistance-ReportMedium-Term-Budget-Framework-and-Fiscal-RiskStatement-48812>.
9. Ukraine: basic socio-economic indicators (2016). OECD. October. URL: <https://www.oecd.org/regional/regionalpolicy/profile-Ukraine.pdf>.
10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 01.05.2025).
11. Про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.05.2025).
12. Тимчасовий порядок виділення та використання коштів з резервного фонду бюджету в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 березня 2022 р. № 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2022-%D0%BF#Text> (втратила чинність).
13. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2022 р. № 245. URL: <https://zako.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.05.2025).
14. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»: Закон України від 15.03.2022 р. № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2134-20> (дата звернення: 01.03.2025).
15. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України: Закон України від 14.04.2022 р. № 2192-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2192-20> (дата звернення: 01.03.2025).
16. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості: Закон України від 27.07.2023 р. № 3278-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text> (дата звернення: 01.04.2025).
17. Основні показники виконання Державного бюджету на 2025 рік URL: <https://parlament.org.ua/analytics/osnovni-vyklyky-ta-priorytety-derzhbyudzhetu-2025-roku>.
18. Бюджетна декларація на 2025-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.06.2024 р. № 751. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2025).

УДК 342.742.343

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.51>

ПРИНЦИПИ ВІЙСЬКОВОГО ОBOB'ЯЗКУ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Проць І.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

Скриньковський Р.М.,

*кандидат економічних наук, професор
професор кафедри економіки підприємств
та інформаційних технологій
Львівського університету бізнесу та права
ORCID: 0000-0002-2180-8055*

Петков С.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри соціальної роботи у військах (силах)
Військового інституту Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4160-767X*

Проць І.М., Скриньковський Р.М., Петков С.В. Принципи військового обов'язку як правової категорії.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто принципи військового обов'язку як правової категорії. Зберігає актуальність завдання підвищення ефективності правового регулювання військового обов'язку. Мета дослідження полягає у визначенні правової природи, змісту, закономірностей регулювання та розвитку військового обов'язку як елемента правового статусу громадянина України в сучасних умовах з урахуванням правових, історичних і політичних особливостей суспільства та держави, у виробленні рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про військовий обов'язок. Об'єктом дослідження є система суспільних відносин, що виникають у ході правового регулювання військового обов'язку. Предметом – є правове регулювання військового обов'язку як елемент конституційно-правового статусу громадянина. Методологію дослідження склали діалектичний, логічний, історичний, системно-структурний, статистичний, порівняльно-правовий та формально-юридичний методи, метод моделювання. В результаті проведеного дослідження виявлено конституційно-правові ознаки військового обов'язку: обов'язковість військової служби; цільовий публічно-правовий характер; сполученість реалізації з модифікацією конституційно-правового статусу громадянина. Зазначено, що військовий обов'язок заснований на системі принципів, що впливають з Конституції України: єдність правового регулювання та реалізації; обмеженість реалізації в часі; особиста реалізація; реалізація на основі громадянства України; відсутність мети покарання та карального характеру. Зазначені принципи у системній єдності є необхідною умовою гарантованості правового статусу громадян при виконанні військового обов'язку. Вказано, що військовий обов'язок як правове явище характеризується багатьма аспектами. Завдяки цьому він не обмежений лише якістю конституційного обов'язку громадянина, але існує в інших видах. Військовий обов'язок не реалізується безсистемно, а базується на системі принципів: законності, справедливості, розумності та гуманності, балансу публічних і приватних інтересів, доцільності, ефективності; диференціації виконання військового обов'язку, єдності правового регулювання.

Ключові слова: військова служба, громадянство, держава, правовий статус особи, права та свободи людини і громадянина, оборона.

Prots I.M., Skrynkovskyy R.M., Petkov S.V. Principles of military duty as a legal category.

The article examines the principles of military duty as a legal category based on current legislation. The task of improving the effectiveness of legal regulation of military duty remains relevant. The purpose of the study is to determine the legal nature, content, patterns of regulation, and development of military duty as an element of the legal status of Ukrainian citizens in modern conditions, taking

into account the legal, historical, and political characteristics of society and the state, and to develop recommendations for improving legislation on military duty. The object of the study is the system of social relations that arise in the course of legal regulation of military duty. The subject is the legal regulation of military duty as an element of the constitutional and legal status of a citizen. The research methodology consisted of dialectical, logical, historical, systemic-structural, statistical, comparative-legal, and formal-legal methods, as well as the modeling method. The study revealed the constitutional and legal characteristics of military duty: compulsory military service; targeted public-legal nature; connection between implementation and modification of the constitutional and legal status of citizens. It is noted that military duty is based on a system of principles derived from the Constitution of Ukraine: unity of legal regulation and implementation; limited implementation in time; personal implementation; implementation on the basis of Ukrainian citizenship; absence of punishment and punitive nature. These principles, in their systemic unity, are a necessary condition for guaranteeing the legal status of citizens in the performance of military duty. It is noted that military duty as a legal phenomenon is characterized by many aspects. Thanks to this, it is not limited only to the quality of a citizen's constitutional duty, but exists in other forms. Military duty is not implemented haphazardly, but is based on a system of principles: legality, fairness, reasonableness and humanity, balance of public and private interests, expediency, efficiency; differentiation of military duty performance, unity of legal regulation.

Key words: military service, citizenship, state, legal status of a person, human and civil rights and freedoms, defense.

Постановка проблеми. Захист України відповідно до Конституції – борг і обов'язок громадянина, тобто вимога правового та етичного характеру, що отримала особливе ціннісне значення в умовах воєнного стану. Даний конституційний імператив передбачає необхідність проходження військової служби відповідно до Конституції України – виконання військового обов'язку. Це є безпосередньою формою участі громадянина в обороні України, пов'язаною з ризиком для життя та здоров'я. Військовий обов'язок встановлений з метою забезпечення важливих публічних інтересів оборони та безпеки держави.

Мета дослідження полягає у науковій розвідці принципів військового обов'язку як правової категорії.

Стан опрацювання проблематики. Питання принципів військового обов'язку розглянуто в наукових працях: Є.І. Григоренка, Г.П. Батюка, І.Ф. Коржа, Є.Я. Кравця, В.Й. Пашинського, В.В. Федосєєва, М.І. Хавронюка, В.В. Шаблістого та інших вчених. Водночас дана тема не отримала належного теоретико-правового аналізу.

Виклад основного матеріалу. Військовий обов'язок є юридичним обов'язком, що вимагає від зобов'язаних громадян певної, визначеної нормами права, поведінки. Термін «військовий обов'язок» підтверджує цю характеристику. Це підтверджують численні обов'язки громадян України, встановлені Законом «Про військовий обов'язок і військову службу» [1].

Встановлений Законом «Про оборону» перелік прав і обов'язків громадян у сфері оборони містить, зокрема, виконання військового обов'язку [2]. Військовий обов'язок є не просто юридичним, а конституційним обов'язком.

Конституційний Суд України відзначає наявність конституційного обов'язку проходження військової служби, військовий обов'язок має статус конституційного обов'язку, входить до складу конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни [3]. Але це зовнішній прояв військового обов'язку через законодавчо встановлені форми реалізації – явище, а не внутрішній зміст – сутність. Якщо встановлені законом форми реалізації військового обов'язку з історичним розвитком і в різних державах схильні до певної мінливості, то юридична сутність має постійний характер.

Юридична сутність військового обов'язку полягає в необхідності отримання військової підготовки та проходження військової служби громадянами – участі в збройному захисті Вітчизни. У порівнянні з усіма основними обов'язками особи військовий обов'язок є найважчим. Ціннісна основа неминуче має етичний вимір, поєднуючи його з правовою матерією. Особлива позитивність у природі військового обов'язку проявляється не тільки в етичному елементі, але закладене в прагненні фізичного виживання в умовах агресії. Сама природа військового обов'язку має правове наповнення. У цьому відношенні первинне значення мають безпосередньо суспільні відносини.

У конституціях деяких країн ЄС захист держави закріплений як право і обов'язок (наприклад: ст. 139 Конституції Литовської Республіки, ст. 276 Конституції Португалії, ст. 30 Конституції Іспанії), військовий обов'язок характеризується в конституціях цих країн як юридичний обов'язок [4]. Основою конституційного правопорядку є стабільність і відсутність суперечностей між владою, свободою та власністю [5, с. 53].

Це особливий вид державної служби в Україні [6, с 307]. Людина добровільно набула громадянство та набула певні права і обов'язки, в тому числі обов'язок захищати державу. При реалізації права на громадянство людина набуває правовий статус громадянина, який включає військовий обов'язок. Але такий підхід є досить умовним, військовий обов'язок є доповненням до громадянства і не залежить від волі людини. Тут слід враховувати дві обставини.

По-перше, це привілей громадян, доступний тільки їм. Однак, таке положення вірне для держав, в яких іноземцям заборонено вступати на військову службу або нести її на рівних з громадянами, але в Україні іноземні громадяни мають право проходити військову службу за контрактом [7].

Військовий обов'язок був встановленою і охоронюваною державою можливістю нести обов'язкову військову службу, правом і обов'язком громадянина одночасно. При такому підході військовий обов'язок можна охарактеризувати як «право» моральне, ніж юридичне. Військовий обов'язок не може бути визнаний суб'єктивним правом.

Слід розглядати військовий обов'язок як один із способів здійснення державою функції з оборони. Якщо правове регулювання у функціональному значенні – це орієнтир для суб'єктів права на нормативні приписи у межах правовідносин, а діяльність щодо здійснення регулятивної функції має епізодичний корекційний характер, то на підставі цього підходу можна мовити про чинники, що визначають виникання превентивного регулювання [8, с. 54].

Превентивного регулювання у Законі «Про оборону» проявляється через військовий обов'язок громадян встановленого з метою оборони. Оборона країни постає як функція держави. Захист Вітчизни є не тільки обов'язком громадянина, а й обов'язком держави, який прямо не закріплений в тексті Конституції України, але є пріоритетним напрямом державної діяльності. Функція держави з оборони здійснюється через виконання громадянами як членами держави військового обов'язку.

Військовий обов'язок характеризується як спосіб комплектування військових формувань держави. У Законі «Про оборону» прямо названий одним із способів комплектування Збройних Сил України військовослужбовцями. Військовий обов'язок є однією з правових гарантій державного суверенітету, поряд з іншими заходами з військового будівництва, забезпечуючи наявність Збройних Сил, здатних надійно захистити територіальну цілісність і забезпечити незалежність держави.

Як правове явище військовий обов'язок має множинність значень: конституційний обов'язок громадян; спосіб здійснення державою функції з оборони; спосіб комплектування Збройних Сил; гарантія основ конституційного ладу; гарантія конституційних прав і свобод особи.

У теоретико-правовому сенсі військовий обов'язок слід визначити як юридичний обов'язок громадян, що реалізується в проходженні обов'язкової військової служби із залученням до пов'язаних з цим заходів відповідно до закону з метою створення та функціонування збройної організації держави, оборони держави з урахуванням міжнародних зобов'язань, військової підготовки громадян. Ознаками військового обов'язку є ті характерні риси, завдяки яким можна відокремити військовий обов'язок від подібних явищ.

По-перше, військовий обов'язок має примусовий характер. Військовий обов'язок є юридичним обов'язком. Виконання військового обов'язку забезпечується заходами державного примусу, а за ухилення та невиконання військового обов'язку передбачена юридична відповідальність. У правовій державі примусовість військового обов'язку не може означати допустимість насильницького здійснення призову на обов'язкову військову службу. Громадяни чоловічої статі, які отримали середню професійну або вищу освіту, не пройшли військової служби і не перебувають у запасі, мають право укласти контракт про проходження військової служби. Але в такому випадку не можна говорити про повну добровільність проходження ними військової служби, оскільки вона також ґрунтується на примусових засадах, хоча і з наданням вибору форми проходження обов'язкової військової служби, що вказує на певні диспозитивні засади в правовому регулюванні військового обов'язку.

По-друге, військовий обов'язок передбачає обов'язкову військову службу. Вона є основним, необхідним і достатнім змістом військового обов'язку. Обов'язковість військової служби означає наявність військового обов'язку в державі. Неможливе встановлення військового обов'язку, що не передбачає проходження військової служби. Військовий обов'язок крім власне військової служби інші форми реалізації.

По-третє, військовий обов'язок має структурну цілісність. Не є частиною військового обов'язку заходи, які не пов'язані з необхідністю проходження військової служби, «самовільні» форми виконання, непередбачені відповідними нормами права.

По-четверте, виняткова функція держави щодо встановлення військового обов'язку та організації його реалізації.

По-п'яте, військовий обов'язок має цільовий публічно-правовий характер.

По-шосте, можна говорити про комплексний характер військового обов'язку. Такий висновок випливає зі структури військового обов'язку, яка ускладнялася в історичному розвитку, склавши систему форм реалізації; з комплексного характеру правового регулювання; з багатьох аспектів військового обов'язку. Виділяють кілька аспектів військового обов'язку: моральний; ідеологічний; економічний; військовий.

Військовий обов'язок – категорія не тільки правова, але й комплексна, що об'єднує багато аспектів життя суспільства. Правовий аспект з необхідністю обумовлений іншими і не є провідним. Саме військовий і політико-ідеологічний аспекти склали фундамент військового обов'язку. Сучасні тенденції відображають значне підвищення ролі соціального та морального аспекту в забезпеченні реалізації та визначенні розвитку військового обов'язку.

Громадяни, які проходять військову службу, є військовослужбовцями, які мають права і свободи людини та громадянина з деякими обмеженнями.

Конституційний Суд України зазначив, що законодавець, визначаючи спеціальний правовий статус військовослужбовців, має право встановлювати обмеження в частині реалізації громадянських прав і свобод, особливі обов'язки, зумовлені завданнями, принципами організації та функціонування військової служби, специфічним характером діяльності осіб, які проходять службу. Гарантії реалізації цих прав і обов'язків, механізм забезпечення державою знаходять відображення в Конституції та законодавчих актах України [9, с. 315].

Військовий обов'язок передбачає обмеження прав і свобод людини та громадянина, модифікуючи конституційно-правовий статус громадянина, що слід виділити як його ознаку.

Військовий обов'язок як правове явище побудований на таких засадах, що включають не тільки спеціальні правові принципи власне військового обов'язку, а й інші загально правові та конституційні принципи. Застосування останніх переломлюється в специфіці військового обов'язку, а тому виділення серед загальної кількості не є доцільним.

Відповідно до принципу служби у збройних силах до військового обов'язку відноситься не будь-яка діяльність, спрямована на захист держави, а тільки військова служба в лавах військової організації держави, пов'язані з цим інші форми виконання. Така військова служба можлива в Збройних Силах України, військах Національної гвардії України, в деяких органах державної влади.

Змістом військової служби може бути інша служба у складі сил оборони. Якщо військово зобов'язаний з обставин є нездатним до служби зі зброєю, то може бути покладено обов'язок несення допоміжної служби у складі Збройних Сил. Проходження такого роду військової служби, яка не передбачає використання озброєння і навіть може бути зовсім не пов'язана з участю в збройній боротьбі, є повноцінною формою реалізації військового обов'язку.

Принцип обмеженості реалізації в часі вимагає нормативного встановлення часових меж військового обов'язку. Тривалість базової військової підготовки – п'ять місяців. В Україні обов'язковій військовій підготовці підлягають громадяни чоловічої статі у віці від 18 до 25 років, а перебування в запасі обмежене досягненням певного віку (від 45 до 60 років). Принцип рівності характеризується прагненням до встановлення однакових умов виконання військового обов'язку для всіх військовозобов'язаних.

Принцип загальнообов'язковості не допускає звільнення від військового обов'язку громадян, здатних до виконання в будь-якій формі. Йдеться про фізичну придатність до несення військової служби. Не підлягають призову як нездатні до військової служби за моральними якостями громадяни, які відбувають певні види покарань або мають незняту або непогашену судимість.

Принцип особистої реалізації означає заборону виконання військового обов'язку іншою особою замість зобов'язаної, виконання військового обов'язку будь-якими іншими способами. Погляд на громадянство як критерій покладення військового обов'язку є поверхневим. Сталий зв'язок з Вітчизною – джерело необхідності реалізації особою військового обов'язку. Стосовно військового обов'язку в Україні буде точніше сформулювати принцип реалізації на основі українського громадянства. Військовий обов'язок повинен відповідати принципам:

– принцип законності, згідно з яким встановлення та регулювання військового обов'язку має здійснюватися законом; окремі його питання можуть регулюватися підзаконними нормативно-правовими актами, якщо такий порядок передбачений у законі, що здійснює загальне регулювання військового обов'язку; всі процедури щодо виконання військового обов'язку повинні здійснюватися відповідно до нормативно-правових актів, що регулюють військовий обов'язок та його окремі питання. Такі нормативно-правові акти повинні бути прийняті в законному порядку, не порушуючи нормативно-правових актів, що мають більшу юридичну силу;

– заборона дискримінаційного та довільного характеру військового обов'язку, обсяг військового обов'язку, що покладається на різних громадян, не повинен мати дискримінаційного характеру або залежати від вільного розсуду уповноважених органів;

– принципи справедливості, розумності та гуманності, встановлення різних відстрочок і звільнень, що призводить до відступу від суворого дотримання принципів загальнообов'язковості та рівності, можливо, виходячи з ідей справедливості, розумності та гуманності; умови виконання військового обов'язку не повинні призводити до негуманного або несправедливого ставлення до військовозобов'язаних громадян;

– принцип балансу публічних і приватних інтересів, згідно з яким при визначенні форм військового обов'язку, кола зобов'язаних осіб, встановленні відстрочок і звільнень потрібно прагнути до оптимального поєднання різних інтересів і уникати необґрунтованого та несправедливого утиску одних інтересів на користь інших;

– принцип доцільності, згідно з яким військовий обов'язок повинен бути встановлений в таких формах і обсязі, які необхідні для досягнення мети, заради яких він встановлений;

– принцип ефективності вимагає, щоб військовий обов'язок лягав найменшим, але достатнім для досягнення мети військового обов'язку тягарем на громадян за умови забезпечення продуктивного використання публічних ресурсів і виконання громадянами військового обов'язку;

– принцип пропорційності обумовлює неприпустимість надмірного обмеження прав і свобод громадян при виконанні військового обов'язку, необхідність співвіднесення мети військового обов'язку з обмеженнями;

– принцип диференціації виконання військового обов'язку, умови проходження обов'язкової військової служби, відстрочки та звільнення від виконання форм військового обов'язку встановлюються для категорій громадян, об'єднаних будь-якою ознакою, а не для окремих громадян. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, досягнення певного віку може використовуватися як критерій диференціації в правовому становищі громадян тільки в тому випадку, коли дозволяє розділити громадян на об'єктивно різні категорії;

– принцип історичної обумовленості та спадкоємності, згідно з яким регулювання військового обов'язку ґрунтується на попередньому досвіді держави, враховує національні традиції. На підставі цього принципу жінки звільнені від військового обов'язку. В Україні жінки, які мають військово-облікову спеціальність, несуть військовий обов'язок в обмежених обсягах;

– принцип єдності правового регулювання та реалізації, вимога встановлення єдиного військового обов'язку в державі.

Правове регулювання та повноваження щодо реалізації віднесені до максимально високого рівня публічної влади. Дилема між обов'язком та правом захищати Вітчизну визначається через тематику уповноваження конституційної державності, яка несе тягар по забезпеченню системи національної оборони. Тому існує два аспекти конституційного обов'язку захисту Вітчизни: такий є правом на спротив недемократичному правлінню, яке посягає на засади конституційної демократії; захист Вітчизни, незалежності і територіальної цілісності спрямовано насамперед на випадки запобігання та реакцію на факти зовнішньої агресії чи збройного конфлікту проти України. У контексті принципу республіканізму і поєднанні із розумінням громадянства як місії захисту в умовах загроз нації законодавче регулювання цих відносин слід поступово переводити у площину права на захист Вітчизни [10, с. 254].

Висновки. Правове регулювання військового обов'язку та його реалізація ґрунтується на вищезазначених принципах. Вони утворюють баланс і системну єдність. Неприпустимим є відступ від них, оскільки це знижує гарантованість правового статусу громадян під час виконання військового обов'язку. Розвиток принципів військового обов'язку має певну правову періодизацію, взаємопов'язану з генезисом соціально-правового статусу особи, що виражається в організації реалізації військового обов'язку та встановленні його суб'єктів, ролі в комплектуванні Збройних Сил. Засади, закладені в попередні періоди, знаходять продовження в удосконаленні структури, організації, форм і порядку реалізації військового обов'язку. Військовий обов'язок є найважчим з конституційних обов'язків громадян, оскільки виконання неминує пов'язане з підпорядкуванням військовій дисципліні, з ризиком для життя та здоров'я, який багаторазово зростає під час проходження військової служби в бойових умовах. Цим зумовлюються обмеження основних прав і свобод особи під час виконання військового обов'язку. Проте, в сучасних умовах проблема пропорційності даних обмежень заслуговує на окрему увагу. Обґрунтовано необхідність зниження їх ступеня з позицій гуманістичного підходу до правового регулювання статусу військовослужбовців. Відсутність легального визначення військового обов'язку не слід відносити до недоліків Закону «Про військовий обов'язок і військову службу» оскільки через встановлення системи форм реалізації військового обов'язку визначаються межі в ступені, якого достатньо для мети правового регулювання. Військовий обов'язок, будучи за правовою природою конституційним обов'язком, включається як відповідний елемент до структури правового статусу громадянина України. Таке розуміння військового обов'язку відіграє провідну роль, особливо в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2232-12>.
2. Про оборону: Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1932-12>.
3. Захист України. Конституційний Суду України. <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/451-zahyst-ritchyny#:~:text=%D0%9E%D1%82%%D0%83%D1%81>.
4. Захарченко П., Лаврик Г. Конституційне право держав-членів Європейського Союзу: підручник. Полтава: ПУЕТ, 2024. 389 с.
5. Yesimov S. Implementation of constitutionalization of law and order in terms of constitutional risks. *Social & Legal Studios*. 2019. Issue 3 (5). P. 52–57.
6. Колб О.Г., Бусел А.О., Третяк Є.А. Військова служба в Україні: поняття, сутність і заходи щодо запобігання від її ухилення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 306–308.
7. Про Положення про проходження військової служби у Збройних Силах України іноземцями та особами без громадянства: Указ Президента України від 10.06.2016 р. № 248/2016. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/248/2016#Text>.
8. Yesimov S. Preventive regulation: theoretical aspects. *Social & Legal Studios*. 2020. Issue 3 (5). P. 40–47.
9. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
10. Савчин М. Право на захист вітчизни в. Обов'язок захищати вітчизну. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Випуск 82: частина 1. С. 247–255.

УДК 343.346

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.52>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Рудик М.М.,*доктор юридичних наук,**старший викладач кафедри управління та адміністрування**Національної академії внутрішніх справ, м. Київ*

ORCID: 0000-0003-1031-9982

e-mail: kriminolog@ukr.net

Рудик М.М. Зарубіжний досвід забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та можливості його використання в Україні.

У статті представлено комплексне дослідження зарубіжного досвіду забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, що охоплює приклади провідних країн, зокрема держав-членів Європейського Союзу, країн Північної Європи, Сполучених Штатів Америки, Канади та Японії. Проаналізовано різноманітні інституційні моделі управління дорожньою безпекою, впроваджені у зазначених юрисдикціях, із виокремленням особливостей їх нормативно-правового регулювання, стратегічного планування, міжвідомчої координації та залучення громадськості. Значну увагу приділено інноваційним технологіям, зокрема інтелектуальним транспортним системам (ІТС), цифровим платформам моніторингу та реагування.

Розглянуто стандарти безпечної інфраструктури, профілактичні, комунікаційні та освітні програми, орієнтовані на підвищення відповідальності учасників дорожнього руху. Окремо проаналізовано ефективність правових механізмів впливу на поведінку водіїв, включаючи штрафну політику, систему балів, страхові моделі та правозастосовну практику. Акцентується увага на багатовекторності національної політики безпеки у сфері автотранспорту та визначає ключові її пріоритети: зниження рівня аварійності, модернізація нормативно-правової бази, активізація інвестиційної діяльності у транспортній галузі, розширення міжнародного партнерства, запровадження обов'язкового страхування цивільної відповідальності автовласників тощо.

У статті обґрунтовано можливості імплементації кращих міжнародних практик в українське правове, інституційне й економічне середовище з урахуванням специфіки вітчизняної правозастосовної системи, наявних фінансових ресурсів та соціокультурних умов. Сформульовано низку практичних рекомендацій щодо реформування національної системи забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, які включають: удосконалення законодавства, впровадження системи інтегрованого управління дорожнім рухом, цифровізацію процедур державного нагляду та контролю, налагодження сталого партнерства з інститутами громадянського суспільства, розвиток безпечної дорожньої інфраструктури.

Ключові слова: безпека на автомобільному транспорті; дорожній рух; зарубіжний досвід; транспортна політика; інституційне регулювання; державне управління.

Rudyk M.M. Foreign experience in road transport safety and its possibility of its use in Ukraine.

The article presents a comprehensive study of foreign experience in road transport safety, covering examples of leading countries, in particular the member states of the European Union, the countries of Northern Europe, the United States of America, Canada and Japan. Various institutional models of road safety management implemented in the indicated jurisdictions are analyzed, highlighting the features of their regulatory and legal regulation, strategic planning, interagency coordination and public involvement. Considerable attention is paid to innovative technologies, in particular intelligent transport systems (ITS), digital monitoring and response platforms.

Standards of safe infrastructure, preventive, communication and educational programs aimed at increasing the responsibility of road users are considered. The effectiveness of legal mechanisms for influencing driver behavior, including penalty policy, points system, insurance models and law enforcement practice, is separately analyzed. The focus is on the multi-vector nature of the national road safety policy and its key priorities are identified: reducing the accident rate, modernizing the regulatory framework, activating investment activities in the transport sector, expanding international partnerships,

introducing mandatory third-party liability insurance for car owners, etc. The article substantiates the possibilities of implementing best international practices into the Ukrainian legal, institutional and economic environment, taking into account the specifics of the domestic law enforcement system, available financial resources and socio-cultural conditions. A number of practical recommendations are formulated for reforming the national road safety system, which include: improving legislation, implementing an integrated road traffic management system, digitalizing state supervision and control procedures, establishing a sustainable partnership with civil society institutions, and developing safe road infrastructure.

Key words: road safety; road traffic; foreign experience; transport policy; institutional regulation; public administration.

Постановка проблеми. Забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є одним із пріоритетних напрямів державної політики розвинених країн, оскільки воно безпосередньо пов'язане з охороною життя і здоров'я громадян, економічними втратами, соціальною стабільністю та якістю інфраструктури. Світова практика доводить, що зниження аварійності, тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) та рівня транспортної злочинності є результатом цілеспрямованої, системної й науково обґрунтованої політики, що включає законодавчі, технічні, інституційні та інформаційні інструменти. В Україні, попри наявність низки стратегій і програм, рівень безпеки на автомобільному транспорті залишається незадовільним. Основними проблемами є фрагментарність правового регулювання, слабка координація між суб'єктами безпеки, недостатній контроль за дотриманням правил дорожнього руху, низький рівень транспортної культури та недосконалість інфраструктури.

У зв'язку з цим актуальним завданням є аналіз зарубіжного досвіду організації безпеки на автомобільному транспорті, оцінка ефективності відповідних моделей та механізмів, з метою їх адаптації до українських реалій. Такий підхід дозволить підвищити якість державного управління у сфері дорожнього руху, покращити профілактику правопорушень та зменшити кількість ДТП.

Метою дослідження є всебічне вивчення зарубіжного досвіду забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, визначення ефективних моделей, інструментів і механізмів профілактики транспортних правопорушень, а також формулювання пропозицій щодо їх імплементації в Україні з урахуванням національних правових, інституційних і соціальних особливостей.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.

Зарубіжний досвід забезпечення безпеки на автомобільному транспорті та можливості його використання в Україні вивчалися багатьма науковцями, а саме: Т.О. Гуржій, О.О. Звоненко, Я.О. Лакійчук, В.Ю. Микулець, С.Є. Петров, В.Й. Развадовський, Я.Д. Холмянський та інші.

Виклад основного матеріалу. В умовах постійної євроінтеграції суспільства та міжнародного співробітництва України з іншими країнами світу відбувається істотне зближення національної правової системи до міжнародної. Значущість міжнародного права та стандартів для України виявляється у збільшенні числа міжнародних договорів і національно-правових актів за аналогічними предметами регулювання, співвідношенні національного законодавства до міжнародного задля усунення можливих недоліків, прогалин та запозичення міжнародного досвіду у вирішенні певних проблемних питань правового характеру та вдосконалення національного законодавства.

Переходячи до зарубіжного досвіду, варто зауважити, що важливою запорукою підвищення ефективності державної політики у сфері безпеки на автомобільному транспорті є його імплементація [1, с. 136-137]. Так вже склалося історично, що в багатьох галузях економіки та сферах соціального життя Україна змушена грати роль «наздоганяючого». Процеси, які вона на сьогодні переживає, проблеми, які вона нині розв'язує, тенденції, які в ній спостерігаються – для провідних країн світу, це, зазвичай, уже частина історії. Досягнення максимального, за світовими мірками, рівня дорожньо-транспортної безпеки – дуже складне завдання, котре потребує величезних зусиль, цілковитої самовіддачі, істотних ресурсних затрат. Але навіть за наявності всіх передумов виконати його буде нелегко, позаяк світові лідери автомобілізації постійно рухаються вперед, ні на мить не зупиняючись у своєму розвитку. Дедалі посилюються вимоги до безпеки транспортних засобів, підвищуються стандарти якості автомобільних доріг, запроваджуються інноваційні технології й прогресивні методики забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Отож, щоб наздогнати передові країни в питаннях організації безпеки на автомобільному транспорті та органічно «влитися» в їх поступальний ритм, недостатньо пройти торованим ними шляхом. Важливо зробити це набагато швидше, якісніше, ефективніше [2, с. 71-72]. І ось тут у нагоді повинен стати багатий іноземний досвід. Саме ґрунтовний аналіз зарубіжної практики дозволяє чітко визначити галузеві пріоритети, уникнути повторення чужих помилок і прорахунків, обирати апробовані та найбільш дієві засоби досягнення стратегічних цілей, точно передбачати наслідки їх застосування.

Попри всю очевидність такого висновку, світовий досвід діяльності правоохоронних органів у запобіганні кримінальним правопорушенням у сфері безпеки на автомобільному транспорті та експлуатації автомобільного транспорту часто лишається поза увагою практиків і науковців. Перші звертаються до нього, радше, в силу існуючих нормативних вимог, аніж з конкретною прикладною метою. Другі – вивчають його лише вибірково, причому критерії вибору країни – об'єкта дослідження здебільшого є невизначеними. У зв'язку з цим виникає потреба системного аналізу засад формування та реалізації політики безпеки на автомобільному транспорті у державах, які: по-перше, мають низькі показники дорожнього травматизму; по-друге, характеризуються достатньою щільністю транспортних засобів [3, с. 173-174].

Існування міжнародних нормативно-правових актів, що закріплюють стандарти поведінки учасників дорожнього руху та усіх тих, хто користується автошляхами, дає змогу не тільки уніфікувати правила, норми і стандарти, що стосуються забезпечення дорожнього руху не тільки на території певної держави та й у світі загалом, а також удосконалити внутрішнє транспортне законодавство в частині визначення та закріплення статусу учасників дорожнього руху та приведення його до певних міжнародних стандартів. Досвід низки країн показує, що шанси на успіх у розробленні та застосуванні ефективних стратегій із скорочення дорожньо-транспортного травматизму зростають, якщо ця функція і відповідальність покладається на окрему державну установу, що має повноваження і бюджет для планування та здійснення своїх програм та координації діяльності всіх зацікавлених сторін [4, с. 264-265].

Основний акцент у зарубіжному законодавстві робиться на матеріальній відповідальності порушників, яка полягає не лише у встановленні великих розмірів штрафів, а й у конфіскації автотранспортних засобів, позбавленні водійських прав, прив'язці кількості та серйозності порушень до плати за обов'язкову річну страховку автомобіля, що, у свою чергу, пов'язано з упровадженням так званої системи штрафних балів, яка діє в Німеччині, США. Умовою успішного забезпечення безпеки на автомобільному транспорті є те, що в багатьох країнах світу процедура стягування штрафів організована таким способом, що особа, яка вчинила порушення, не може уникнути покарання шляхом підкупу поліцейських, оскільки особистий контакт відсутній, оформлення процедур відбувається у письмовому виді чи у формі листів. Наприклад, у Великобританії, коли поліція хоче знати, хто керував автомобілем у момент фотографування, штраф за незнання чи ненадання цієї інформації перевищує той, який стягується за більшість правопорушень [5, с. 101-102].

У Болгарії введена заборона на розмови по мобільному телефону під час їзди в муніципальному транспорті не тільки водіям, а й пасажиром, оскільки під впливом радіохвиль, що йдуть з мобільних телефонів, можуть відбуватися збій в роботі електронного устаткування автобусів і трамваїв, що може призвести до аварії [6, с. 494-495]. Сан-Марино – найблагополучніша, з точки зору забезпечення дорожньої безпеки, країна Європи. Попри величезну концентрацію транспортних засобів, на її шляхах і дорогах щороку трапляються не більше як 0,45 тис. ДТП. Як свідчить досвід країн Європейського Союзу, подальше зниження показників аварійності потребує здійснення комплексу заходів щодо підвищення безпеки на автомобільному транспорті, основою яких є проведення аналізу чинників, що зумовили виникнення ДТП, та відхід від позицій першочергового звинувачення водія чи пішохода [7, с. 302-303].

Уругвай посідає друге місце в світі за основними показниками дорожньо-транспортної безпеки. Рівень травматизму (зокрема, смертності), який спостерігається на дорогах цієї невеличкої південноамериканської держави, вчетверо нижчий від середньоконтинентального та увосьмеро, – ніж у географічних сусідів: Бразилії та Аргентині. Ефективність національної політики безпеки на автомобільному транспорті Уругваю забезпечується широким охоптом стратегічного планування. Нідерланди є справжнім острівцем безпеки у вирі європейського автотрафіку. Більшість аварій, які стаються на дорогах цієї держави, не мають фатальних наслідків. І без того низький рівень дорожнього травматизму за останні десять років упав майже на 25 %.

Стосовно ситуації в Україні, то варто звернути увагу на ідею впровадження світової практики на дорогах України у виді інтелектуальних транспортних систем (ІТС), які є системами інтеграція сучасних інформаційних і комунікаційних технологій та засобів автоматизації з транспортною інфраструктурою, транспортними засобами та користувачами, орієнтована на підвищення безпеки та ефективності транспортного процесу, комфортності для водіїв і користувачів транспорту. У світовій практиці існують приклади успішної реалізації схожих проєктів. Так, у ЄС в 1991 р. була створена Європейська Асоціація учасників ринку інтелектуальних транспортних систем (ERTICO), яка представляє собою консорціум, до якого входять всі провідні європейські виробники, зацікавлені в розвитку ринку ІТС, громадські організації, представники різних міністерств і відомств, інфраструктурні оператори зв'язку, користувачі та інші організації [8, с. 190-191].

Ще однією підвалиною забезпечення життя та здоров'я осіб є вдала координація діяльності щодо запобігання дорожньо-транспортним правопорушенням. Тут можна навести приклад сучасної Норвегії, де Міністерство транспорту й комунікацій взяло на себе роль агенції, яка ефективно координує разом із поліцією, Міністерством освіти та досліджень, Міністерством охорони здоров'я й медичних послуг, неурядовими організаціями тощо, діяльність щодо нагляду за зусиллями із забезпеченням безпеки на автомобільному транспорті. Наступним напрямом запобігання порушенням заходів безпеки на автомобільному транспорті у країнах Європи є реалізація заходів щодо зниження чинників ризику загиблих у ДТП. Серед них можна виділити такі: регулювання швидкісного режиму; боротьба із керуванням у стані алкогольного сп'яніння; використання захисних шоломів; застосування пасивних заходів безпеки. Під впливом об'єктивних чинників, характерних для розвитку економіки європейських країн, складалася й удосконалювалася система забезпечення безпеки на автомобільному транспорті у Фінляндії. Досвід забезпечення безпеки в досліджуваній сфері заслуговує на увагу через досягнуті успіхи. У період з 1970 р. по теперішній час у Фінляндії спостерігається тенденція зниження числа загиблих у ДТП – основного показника аварійності.

Основною умовою досягнутих результатів і подальшого скорочення рівня аварійності є посилення відповідальності дорожніх організацій за утримання доріг і учасників дорожнього руху за порушення ПДР. Крім того, позитивні зрушення в динаміці показників аварійності стали наслідком підвищення ефективності діяльності в усіх напрямках забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, належної організації взаємодії різних державних і недержавних організацій у цій сфері. Як слідує з аналізу нормативних правових актів Фінляндії, основне завдання поліції в сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті – моніторинг дотримання обмеження швидкості та інших ПДР, участь у навчанні учасників дорожнього руху. Крім того, поліція виконує низку додаткових функцій. Наприклад, контроль законності та правильності установки зовнішньої реклами [9, с. 109-110].

Країни-члени ЄС успішно застосовують електронні дорожні знаки (Variable Message Signs (далі – VMS) для регулювання швидкісних режимів і попереджень про ускладнення трафіку, погоди і дорожніх умов здебільшого на перевантажених або аварійних ділянках магістралей. Такі знаки сприяють узгодженню транспортних потоків і збільшують пропускну здатність перевантажених ділянок дороги. Чимало з них розв'язують конкретну проблему, наприклад, попередження про тумани, або систему попередження заторів. Незважаючи на методологічні прогалини оціночних досліджень для різних видів VMS, абсолютно очевидно, що вони сприяють узгодженню транспортних потоків і зменшенню кількості ДТП з постраждалими.

Як показує досвід світових лідерів у сфері забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, ефективність державної політики в вказаному напрямі, значною мірою залежить від соціально-економічних процесів. Чим продуктивніша національна економіка, чим вищий її ресурсний потенціал, тим більше у влади можливостей для вирішення питань транспортної безпеки. Проте результативність економічної системи, це хоч і важливий, але далеко не єдиний чинник, яким визначається стан безпеки на автомобільному транспорті. Для того щоб політика безпеки на автомобільному транспорті була справді успішною, вона повинна не тільки мати надійний матеріальний фундамент, а й відповідати низці інших важливих критеріїв, зокрема: охоплюватись межами довгострокової національної стратегії; переслідувати конкретні, вимірні цілі, «співзвучні» галузевій проблематиці; бути реалістичною, послідовною, гнучкою, толерантною до викликів часу; ґрунтуватися на багаторівневій системі планових документів, інтегрованих у структуру державного соціально-економічного планування; втілювати комплексний підхід до ціле реалізації (вирішення актуальних проблем безпеки на автомобільному транспорті має здійснюватися одночасно на ідеологічному, нормативно-правовому, економічному, соціальному, організаційному, науковому, технічному та освітньому рівнях); не допуская жодних послаблень у боротьбі з антигромадськими виявами, спиратися на переконання, як найбільш демократичний та оптимальний метод соціального управління; органічно поєднувати різні аспекти публічного адміністрування [10, с. 187-188].

Також, у зарубіжному законодавстві є низка позитивних надбань, які варто впровадити в Україні. Слідуючи з цього, обґрунтована необхідність підвищення адміністративної відповідальності за порушення правил зупинки, стоянки та забезпечення охорони транспортних засобів; посилення відповідальності у сфері безпеки на автомобільному транспорті та експлуатації автомобільного транспорту; віднесення деяких складів кримінальних правопорушень (наприклад, ст. 289 КК України) до кримінальних правопорушень проти власності; інші заходи (відведення спеціальних платних місць для стоянок транспортних засобів; будівництво автопаркінгів; забезпечення доріг. Крім того, у зарубіжному законодавстві встановлена наявність поряд із загальними нормами кримінального права загального характеру спеціальних норм, що встановлюють кримінальну відповідальність за тимчасове заволодіння транспортними засобами (Польща, Швеція, Австрія); від-

сутність взагалі у кримінальному законодавстві деяких зарубіжних держав спеціальних норм, що визначають зміст незаконного заволодіння транспортними засобами, – відповідальність за вчинення такого кримінального правопорушення охоплюється змістом правопорушень проти власності.

Висновки. Вивчення зарубіжного досвіду та імплементація європейських стандартів у сфері безпеки руху є пріоритетом наукових та державних програм України. Конкретні приклади – від нормативних ініціатив до організаційних моделей – свідчать про можливість і доцільність адаптації кращих практик. Цей підхід допоможе Україні підвищити ефективність контролю за дорожнім рухом, удосконалити правове регулювання та, врешті-решт, знизити аварійність та негативні наслідки ДТП.

Слід зазначити, про необхідність розширення законодавчої основи дорожньої безпеки шляхом введення стратегічних положень з чітко прописаними планами дій на середньо- та довгострокову перспективу. Запровадити постійне підтримання високих стандартів безпеки одним із пріоритетів транспортної політики. Окрім звичних заходів контролю, потрібно стимулювати впровадження інноваційних технологій та застосування підходів безпечної системи, подібних до концепції Vision Zero.

Доцільно інтегрувати міжнародні й європейські стандарти безпеки та долучитися до відомих міжнародних організацій у цій сфері. Слід ускладнити вимоги до суб'єктів господарювання та водіїв, які претендують на ліцензію чи інші дозволи. Таким чином, інтеграція європейських та інших міжнародних практик, підкріплена власними реформами у законодавстві та організаційній структурі, може суттєво підвищити рівень безпеки дорожнього руху в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гуржій Т.О. Адміністративно-правові проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: монографія. Кіровоград: Тимченко, 2010. 440 с.
2. Транспортна політика України та її наближення до норм Європейського Союзу / Т. Сирийчик, А. Фургальські, Ч. Клімкевич, М. Камола та ін.; за ред. Марчіна Свенчіцькі. Київ: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. 102 с.
3. Рудик М.М. Запобігання кримінальним правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху та експлуатації автомобільного транспорту в Україні: монографія. Київ, 2023. 445 с.
4. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: монографія. Харків: НУВС, 2004. 284 с.
5. Микулець В.Ю. Інформаційно-правові засади безпеки дорожнього руху: міжнародний досвід. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10. С. 100–103.
6. Холмянський Я.Д. Наукова концепція правового забезпечення підвищення рівня дорожнього руху в Україні в контексті світових тенденцій боротьби зі смертельними наслідками ДТП. *Вісник Донецького університету. Серія В: Економіка і право*. Вип. 1. 2007. С. 493–500.
7. Рудик М.М. Теорія та практика запобігання кримінальним правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху та експлуатації автомобільного транспорту в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2023. 443 с.
8. Петров С.Є. Розслідування незаконного заволодіння автотранспортними засобами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2010. 242 с.
9. Звоненко О.О. Кримінальна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються убезпечення дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2018. 233 с.
10. Лакійчук Я.О. Історико-правові засади розвитку адміністративно-правового статусу учасників дорожнього руху в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 185–190.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.53>

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА ЙОГО БЕЗПЕКИ

Світличний О.П.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного та господарського права,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України
ORCID: 0000-0003-0485-3804
e-mail: jurist.slp@gmail.com*

Піддубний О.Ю.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного та господарського права,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
ORCID: 0000-0003-4867-4613
e-mail: piddubnyi@outlook.com*

Ладиченко В.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
ORCID: 0000-0002-7823-7572
e-mail: ndi_land_law@ukr.net*

Світличний О.П., Піддубний О.Ю., Ладиченко В.В. Суб'єкти публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки.

Стаття присвячена аналізу діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки в Україні, яка включає юридичні доктринальні положення адміністративного права, присвячені вирішенню актуальних питань діяльності публічної адміністрації у дослідженій сфері відносин. Звертається увага, в незважаючи на те, що питання дорожнього руху та його безпеки є об'єктом багатьох наукових досліджень, проте існують практичні проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері, що значною мірою пов'язано із недостатньо чітко визначеною системою суб'єктів, що потребує нових поглядів на діяльність публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки. Констатовано, що сучасне адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, нерозривно пов'язане із інститутами публічної влади та публічного управління, в тому числі й у сфері дорожнього руху та його безпеки. За відсутності нормативного визначення терміну «публічна адміністрація» проаналізовано окремі доктринальні положення та нормативно-правові акти. Підкреслено, що публічне адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху є складником адміністративної діяльності публічної адміністрації, що охоплює широке коло уповноважених суб'єктів, до яких належать: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень, громадські організації, а також інші суб'єкти під час здійснення ними делегованих законодавством виконавчих функцій, діяльність яких спрямована на задоволення публічного інтересу. На цій підставі проаналізовано низку нормативно-правових актів, які наділяють повноваження окремих суб'єктів публічної адміністрації на виконання завдань держави у сфері дорожнього руху та його безпеки. У висновках визначено систему суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки, а також наголошено, що в сьгоднішніх умовах діяльність суб'єктів публічної адміністрації є динамічним процесом, вона може зазнавати постійних змін, а тому виникає ціла низка практичних питань, вирішення яких потребує глибоких теоретичних розробок та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо створення та формування цілісної системи суб'єктів публічної адміністрації дорожнього руху та його безпеки.

Ключові слова: дорожній рух, публічна адміністрація, запобігання, адміністративна відповідальність, система, удосконалення.

Svitlychnyy O.P., Piddubnyi O.Yu., Ladychenko V.V. Subjects of public administration in the field of road traffic and its safety.

The article is devoted to the analysis of the activities of subjects of public administration in the field of road traffic and its safety in Ukraine, which includes legal doctrinal provisions of administrative law, devoted to solving topical issues of public administration activities in the studied sphere of relations. It is noted that despite the fact that the issue of road traffic and its safety is the object of many scientific studies, there are practical problems of administrative and legal regulation of relations in this sphere, which is largely due to an insufficiently clearly defined system of subjects, which requires new views on the activities of public administration in the field of road traffic and its safety. It is stated that modern administrative law regulates a wide range of social relations, inextricably linked with the institutions of public authority and public management, including in the field of road traffic and its safety. In the absence of a normative definition of the term «public administration», individual doctrinal provisions and regulatory legal acts were analyzed. It was emphasized that public administration in the field of road safety is a component of the administrative activity of public administration, which covers a wide range of authorized entities, which include: executive authorities, local governments, entities of delegated powers, public organizations, as well as other entities in the performance of executive functions delegated by them by law, whose activities are aimed at satisfying the public interest. On this basis, a number of regulatory legal acts were analyzed that empower individual entities of public administration to perform state tasks in the field of road traffic and its safety. The conclusions define the system of public administration entities in the field of road traffic and its safety, and also emphasize that in today's conditions, the activities of public administration entities are a dynamic process, it can undergo constant changes, and therefore a number of practical issues arise, the solution of which requires in-depth theoretical developments and the development of scientifically based recommendations for the creation and formation of a holistic system of public administration entities in road traffic and its safety.

Key words: road traffic, public administration, prevention, administrative responsibility, system, improvement.

Постановка проблеми. Питання дорожнього руху та його безпеки, протидія адміністративним правопорушенням є об'єктом багатьох наукових досліджень, водночас існування практичних проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері дорожнього руху та його безпеки значною мірою пов'язано із недостатньо чітко визначеною системою уповноважених суб'єктів, що потребує нових поглядів на діяльність публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика дорожнього руху та його безпеки, а також інших знакових характеристик перебували у полі зору, зокрема, Т. Коломоєць, В. Доненко, Ш. Гаджиева присвятили увагу створенню спеціального суб'єкта публічного адміністрування зі спеціальним статусом [1];

Л. Шевченко виокремила кваліфікаційні групи суб'єктів публічного адміністрування безпеки дорожнього руху [2];

А. Анохін присвятив публікацію аналізу національної парадигми забезпечення безпеки дорожнього руху [3];

О. Горбач надала правову характеристика діяльності публічної адміністрації у сфері безпеки дорожнього руху [4];

О. Погребняк розглянув концептуальні положення публічного адміністрування у сфері організації безпеки дорожнього руху [5].

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі вивчення праць вчених-правознавців, теорії права та чинного законодавства визначити коло суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки.

Виклад основного матеріалу. Сучасне адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, нерозривно пов'язане із інститутами публічної влади та публічного управління. Норми адміністративного права наділяють правосуб'єктністю широке коло суб'єктів адміністративно-правових відносин, правове становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом повноважень. Така діяльність обумовлює наявність значної кількості суб'єктів публічного управління, які наділені різними юридичними властивостями і повноваженнями, таким суб'єктом є так звана публічна адміністрація [6, с. 205].

Сьогодні публічна адміністрація є ключовим суб'єктом адміністративно-правових відносин, без якої складно уявити діяльність органів публічної влади, серед яких ми виділяємо в першу чергу виконавчу владу, яка безпосередньо забезпечує реалізацію та виконання завдань і функцій державного управління у різних сферах суспільного життя шляхом публічного адміністрування.

В юридичній літературі ми знаходимо різні визначення терміну «публічне адміністрування», коло суб'єктів публічного адміністрування, правові механізми, види інструментів публічного адміністрування. Зокрема, французькі вчені-адміністративісти вважають, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони відмежовують від публічного адміністрування, по-перше, юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, по-друге – законодавчу та судову діяльність держави. Класик німецького адміністративного права О. Майєр також вважав, що публічне адміністрування полягає в діяльності суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаній з виконанням виконавчих функцій. При цьому він відмежовував від такої діяльності здійснення виконавчою владою політичних функцій адміністрація [7, с. 17].

За відсутності законодавчого визначення терміну «публічна адміністрація» та не вдаючись до аналізу існуючих в юридичній літературі наукових думок щодо визначення цього терміну, а також різного кола суб'єктів публічної адміністрації, що надають науковці в залежності від предмета дослідження, зазначимо, що в п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ надано визначення суб'єкта владних повноважень, до якого законодавець відносить органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), органи місцевого самоврядування, органи військового управління, їх посадові чи службові особи, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [8].

Що стосується публічного адміністрування у сфері дорожнього руху та його безпеки, то О. Погребняк вважає, що це організована державою сукупність уповноважених суб'єктів адміністрування, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо забезпечення ефективного управління дорожнім рухом, мінімізації дорожньо-транспортних пригод та їх негативних наслідків, збереження життя та здоров'я учасників дорожнього руху, які здійснюють узгоджену діяльність у межах чинного законодавства України. Головною метою публічного адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху, є створення ефективних публічно-управлінських механізмів, що гарантовано забезпечуватимуть захист суспільства від дорожньо-транспортних пригод та їх соціальних наслідків [5, с. 653].

Отже, публічне адміністрування у сфері безпеки дорожнього руху є складником адміністративної діяльності публічної адміністрації, що охоплює широке коло уповноважених суб'єктів, до яких належать: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень, громадські організації, а також інші суб'єкти під час здійснення ними делегованих законодавством виконавчих функцій, діяльність яких спрямована на задоволення публічного інтересу.

Публічний інтерес – це інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби [9].

З метою забезпечення публічного інтересу у сфері дорожнього руху та його безпеки в Україні діють суб'єкти публічного адміністрування, які наділені відповідними повноваженнями. В юридичній літературі поширені різні наукові підходи щодо визначення суб'єктів публічного адміністрування у сфері дорожнього руху та його безпеки. Розглянемо деякі із них. Зокрема, В. Развадовським було запропоновано класифікацію єдиної системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання транспортної сфери, в якій він виділяє інституційні, звичайні та спеціальні суб'єкти адміністративно-правового регулювання. До інституційних суб'єктів регулювання ним віднесено: Верховну Раду України, яка ухвалює закони; Президента України, який видає укази і розпорядження, зокрема з питань регулювання діяльності транспортної системи; органи місцевого самоврядування. Звичайними суб'єктами адміністративно-правового регулювання транспортної сфери є: Міністерство транспорту України та його органи (наприклад, Укравтодор, Укрзалізниця та ін.), міністерства, відомства, комітети, інспекції, місцеві органи виконавчої влади. До спеціальних суб'єктів адміністративно-правового регулювання ним віднесено ДАІ МВС України, військову інспекцію безпеки дорожнього руху Збройних сил України та інші формування, службу безпеки дорожнього руху Держкомкордону України, Службу правопорядку у Збройних силах України, громадські формування. У складі системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання транспортної сфери особливе місце посідають суб'єкти державного управління, якими є органи виконавчої влади. За ознакою компетенції щодо здійснення державно-управлінської діяльності у сфері транспорту ними є: Кабінет Міністрів України; Міністерство інфраструктури України (його територіальні органи); урядові органи державного управління, які можуть бути створені у складі Міністерства інфраструктури України (департаменти, служби, інспекції (які не входять до складу Міністерства інфраструктури України)); місцеві державні адміністрації. У процесі здійснення управлінської діяльності органи державного управління (у межах компетенції, встановленої чинним законодавством) взаємодіють

з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими громадянами» [10, с. 252-253]. Р. Пилипів, підтримуючи позицію Т. Гуржія [11, с. 252], поділяє суб'єктів публічного адміністрування на декілька груп. До першої групи відносить: Верховну Раду України, Президента України Кабінет Міністрів України. До другої групи: МВС, Національну поліцію, центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері транспорту, дорожнього господарства та управління, автомобільними дорогами, безпеки на наземному транспорті, освіти і науки, охорони здоров'я. До третьої групи відносить центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику нагляду (контролю) а агропромислового комплексу, залізничного транспорту, у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства, військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають ЗС України тощо. До четвертої: органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети [12, с. 82].

На думку Л. Шевченко, систему публічної адміністрації безпеки дорожнього руху в Україні становлять суб'єкти, які наділені публічно-владними повноваженнями, а саме: суб'єкти загальної компетенції, спеціальної компетенції та допоміжної компетенції (опосередкованої). До загальної компетенції належать: Верховна Рада України, Президент України, вищі органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування; до спеціальної компетенції належать: центральні органи виконавчої влади – Міністерство інфраструктури України; Міністерство внутрішніх справ України; Державна служба України з безпеки на транспорті; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державне агентство автомобільних доріг України; Національна поліція України; Управління безпеки дорожнього руху; до допоміжної компетенції віднесені такі суб'єкти: Міністерство молоді та спорту України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба статистики України; Державна служба фінансового моніторингу України; Державна фіскальна служба України тощо [2, с. 111-112].

Ми не повністю поділяємо такий підхід щодо віднесення до системи публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки такої значної кількості суб'єктів, адже значна кількість із них не наділена відповідними повноваженнями. Наприклад, відповідно до Положення про Державну казначейську службу України (Казначейство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Основними завданнями Казначейства є: реалізація державної політики у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, бухгалтерського обліку виконання бюджетів; внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах [13].

За такого підходу запропонованою Л. Шевченко, до системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки можна віднести всю систему центральних органів виконавчої влади. У противагу заслуговує новаційний підхід до вирішення відповідного питання запропонований Т. Коломоєць, В. Доненко, Ш. Гаджиевою щодо створення спеціального суб'єкта публічного адміністрування – Національної комісія з безпеки дорожнього руху як орган зі спеціальним статусом, що істотно знизить «вертикальний» вплив з боку органів виконавчої влади та розширить автономні можливості для безпосередньої реалізації свого функціонального призначення з концентрацією всього наявного інструментарію та моделюванням відносин з усіма елементами системи суб'єктів публічного адміністрування в Україні [1, с. 168].

Цілеспрямовану організаційно-правову діяльність у сфері дорожнього руху та його безпеки здійснюють уповноважені суб'єкти публічної адміністрації. З метою з'ясування кола суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують виконання завдань держави у цій сфері суспільних відносин проаналізуємо відповідні нормативно-правові акти. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Уряд є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [13]. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України (МВС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і

порядку, а також надання поліцейських послуг, зокрема, розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху [14]. Більш розширені повноваження у сфері безпеки дорожнього руху, а отже і види публічного адміністрування Кабінетом Міністрів України надає Закон України «Про дорожній рух», згідно положень якого державне управління у сфері дорожнього руху та його безпеки здійснюється Кабінетом Міністрів України, а стаття 4 Закону визначає компетенцію Кабінету Міністрів України у сфері дорожнього руху [15].

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. Згідно п. 11 ч. 1 ст. 23 Закону одним з основних повноважень поліції є регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі [16]. На відміну від положень Закону України «Про Національну поліцію», норми ст. 52-3 Закону України «Про дорожній рух» розширюють повноваження Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [15].

До публічного адміністрування поліції у сфері безпеки дорожнього руху слід віднести: зупинення транспортного засобу; обмеження пересування транспортного засобу чи/або заборону руху; тимчасове вилучення посвідчення водія; тимчасове затримання транспортних засобів; здійснення контролю за безпекою дорожнього руху; застосування заходів адміністративного примусу. Згідно ст. 255 КУпАП уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції мають право скласти протоколи про правопорушення за порушення правил дорожнього руху та інші порушення безпеки та транспорті [17].

Суб'єктами публічної адміністрації у сфері безпеки дорожнього руху на регіональному рівні є територіальні органи та міжрегіональні територіальні органи, на місцевому рівні – територіальні (відокремлені) підрозділи головних управлінь та Національної поліції в областях і місті Києві. Не применшуючи роль інших суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки, варто наголосити, що саме Національна поліція несе основний «тягар» у протидії адміністративним правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху в Україні.

Відповідно до Положення Міністерство розвитку громад та територій України, Мінрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) за безпекою на авіаційному, автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та внутрішньому водному транспорті [18]. Відповідно до Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України (Агентство відновлення) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з відновлення України – Міністра розвитку громад та територій. Основними завданнями Агентства відновлення є: реалізація державної політики у сфері дорожнього господарства та здійснення державного управління автомобільними дорогами загального користування державного значення; здійснення у межах повноважень державне управління у сфері безпеки автомобільних доріг загального користування державного значення; обмежує або забороняє з повідомленням відповідному підрозділу Національної поліції рух транспортних засобів у разі виникнення загрози життю або здоров'ю учасників дорожнього руху, безпеці вантажів або можливості заподіяння пошкоджень автомобільним дорогам загального користування державного значення, зокрема за складних погодних умов [19] тощо.

Важливу роль у сфері дорожнього руху та його безпеки відіграє ДП «Національний інститут розвитку інфраструктури», який здійснює науково-дослідну і експертну діяльність, діє відповідно до Статуту, затвердженого наказом Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури від 02.02.2024 № Н-34. Інститут у своїй структурі має Центр безпеки руху, до якого входять відділи: безпеки дорожнього руху; дорожньої обстановки; безпеки на транспорті [20].

До системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки також відносимо Службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій, яка відповідно до Положення здійснює заходи, спрямовані на забезпечення безпеки дорожнього руху та здійснює контроль за додержанням працівниками вимог актів законодавства та інших нормативних документів з безпеки дорожнього руху, та має право вимагати від посадових осіб відповідного рівня і водіїв письмових пояснень та інших матеріалів щодо порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху; забороняти експлуатацію транспортних засобів, якщо їх технічний стан загрожуватиме безпеці дорожнього руху, життю та здоров'ю людей [21].

Закон України «Про дорожній рух» (ст.ст. 5–7) визначає компетенцію органів влади обласних рад, обласних, державних адміністрацій, міських рад та їх виконавчих органів, районних рад та районних державних адміністрацій, а також сільських, селищних рад, їх виконавчих органів у сфері дорожнього руху та його безпеки[16]. Вказані суб'єкти публічної адміністрації за допомогою інструментів публічного адміністрування та визначеної у нормативно-правових актах компетенції забезпечують виконання завдань держави у сфері дорожнього руху та його безпеки. До основних фактичних дій, що здійснюють вказані суб'єкти слід віднести: керівництво діяльністю по організації дорожнього руху; державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про дорожній рух та його безпеку; нагляд та контроль за діяльністю підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та господарювання щодо планування та виконання заходів з безпеки дорожнього руху, вимог екологічної безпеки; контроль за справлянням державних і місцевих податків, зборів та інших обов'язкових платежів у сфері дорожнього руху; контроль за підготовкою і підвищенням кваліфікації водіїв, технічним обслуговуванням і ремонтом транспортних засобів, забезпеченням розвитку сфери цих послуг накладання у межах своєї компетенції адміністративних стягнень за порушення законодавства у сфері дорожнього руху та його безпеки; уповноваження інспекторів з паркування здійснювати у випадках, визначених законом, розгляд справ про адміністративні правопорушення та проводити тимчасове затримання транспортних засобів та інші.

Висновки. Таким чином, здійснений аналіз нормативно-правових актів надає підстави власного бачення діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що наділені відповідними повноваженнями і виконують завдання держави у сфері дорожнього руху та його безпеки.

Наразі систему суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки, перш за все, складають: Кабінет Міністрів України, МВС, Національна поліція (його структурні підрозділи), Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, ДП «Національний інститут розвитку інфраструктури», Служба безпеки дорожнього руху міністерств, інші центральні органи державної виконавчої влади, підприємства, їх об'єднання, установи і організації. Проте, в сьогоденних умовах діяльність суб'єктів публічної адміністрації є динамічним процесом, вона може зазнавати постійних змін, а тому виникає ціла низка практичних питань, вирішення яких потребує глибоких теоретичних розробок та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо створення та формування цілісної системи суб'єктів публічної адміністрації дорожнього руху та його безпеки.

В сучасних умовах проблема діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері дорожнього руху та його безпеки потребує невідкладного вирішення. І в цьому аспекті, потрібно розглядати питання удосконалення чинного законодавства, визначити чітку структуру елементів системи суб'єктів, зробити вказівку на наявність зв'язків однієї системи, які бувають внутрішніми і зовнішніми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коломоєць Т., Доненко В, Гаджиев Ш. Суб'єкт забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні: пошук оптимальної нормативної моделі його визначення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 163–168.
2. Шевченко Л. Доктринальна характеристика публічної адміністрації у сфері безпеки дорожнього руху. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. №. 6 (34). Рр. 116–120.
3. Анохін А.М. Національна парадигма забезпечення безпеки дорожнього руху: адміністративно-правовий аспект. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 288–293.
4. Горбач О.В. Науково-правова характеристика публічної адміністрації у сфері безпеки дорожнього руху. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/30_11_2018/pdf/17.pdf. С. 44–46.
5. Погребняк О.Г. Концептуальні положення публічного адміністрування у сфері організації безпеки дорожнього руху. *Право і суспільство*. 2024. № 4. С. 648–654.
6. Світличний О. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 328 с.
7. Адміністративне право України. Підручник. Повний курс/Галуцько В., Демський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-4. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 13. Ст. 50.
10. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): дис. ... докт. юрид. наук. Х., 2004. 508 с.

11. Гуржій Т.О. Державна політика безпеки дорожнього руху – теоретико-правові та організаційні засади: дис. ... докт. юрид. наук. К., 2011. 501 с.
12. Пилипів Р.М. Суб'єкти публічного адміністрування у галузі дорожнього руху та його безпеки (в умовах адміністративного реформування 2014-2016 рр). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 80–84.
13. Положення про Державну казначейську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 215 URL: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-p#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-p#Text).
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
15. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-p#Text>.
16. Про дорожній рух: Закон України від 30.06. 1993 р. № 3353-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338.
17. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.1984. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
19. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-p#Text>.
20. Положення про Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 460. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p#Text>.
21. Державне підприємство «Національний інститут розвитку інфраструктури». URL: <https://nidi.org.ua/ua/dp-derghdorndi-syogodni>.
22. Положення про службу безпеки дорожнього руху міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.1994 р. № 22. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/22-194-p#Text>.

УДК 342.504.064.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.54>

ПОНЯТТЯ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ

Сірант М.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора Інституту права,
психології та інноваційної освіти,
Національний університет «Львівська політехніка»*

Сірант М.М. Поняття та призначення державного екологічного контролю.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто поняття та призначення державного екологічного контролю. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі проведення контрольних (наглядових) заходів під час здійснення екологічного контролю (нагляду). Предметом є положення теорії права, пов'язані з організацією та проведенням контрольних (наглядових) заходів при здійсненні державного екологічного контролю (нагляду). Методологічну основу склали група формально-логічних методів: аналіз, синтез, абстрагування та моделювання, структурний та системно-функціональний методи. Зазначено, що екологічна функція є однією з пріоритетних функцій держави, актуальність дослідження проблем, пов'язаних з реалізацією якої, обумовлено складною екологічною обстановкою в країні, визнаною воєнною агресією російської федерації, при якій стан навколишнього природного середовища характеризується масштабним забрудненням всіх компонентів, створюючи цим реальну загрозу національній безпеці. Вказано, що контрольні-наглядовий захід, як основа державного екологічного контролю (нагляду) є комплексом взаємопов'язаних контрольних-наглядових та інших дій за участю трьох категорій суб'єктів (контролюючих, контрольованих та залучених для сприяння в проведенні), що здійснюються у контрольному-наглядовому провадженні з метою оцінки дотримання контрольованими особами обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища та встановлених технічними нормами. Виділено підходи до розуміння контрольного-наглядовий захід при здійсненні державного екологічного контролю (нагляду) з позиції ряду його сутнісних ознак: як форму реалізації прав і обов'язків суб'єктами процесуальних відносин щодо здійснення державного екологічного контролю (нагляду) на основі відповідних норм матеріального права; як спосіб оцінки дотримання контрольованими особами обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища та вимог, встановлених технічними нормативними актами органами екологічного контролю (нагляду).

Ключові слова: навколишнє природне середовище, правове регулювання, природоохоронне законодавство, система управління довкіллям, органи влади.

Sirant M.M. The concept and purpose of state environmental control.

The article, based on current legislation, considers the concept and purpose of state environmental control. The object of the study is social relations that arise in the process of conducting control (supervisory) measures during the implementation of environmental control (supervision). The subject is the provisions of the theory of law related to the organization and conduct of control (supervisory) measures during the implementation of state environmental control (supervision). The methodological basis is a group of formal-logical methods: analysis, synthesis, abstraction and modeling, structural and system-functional methods. It is noted that the environmental function is one of the priority functions of the state, the relevance of studying the problems associated with its implementation is due to the difficult environmental situation in the country, recognized by the military aggression of the Russian Federation, in which the state of the natural environment is characterized by large-scale pollution of all components, thereby creating a real threat to national security. It is indicated that the control and supervision measure, as the basis of state environmental control (supervision), is a complex of interrelated control and supervision and other actions with the participation of three categories of entities (controlling, controlled and involved to assist in the implementation), carried out in the control and supervision proceedings in order to assess the compliance of the controlled entities with the mandatory requirements in the field of environmental protection and established by technical regulations. Approaches to understanding the control and supervision measure in the implementation of state environmental control (supervision) from the position of a number of its essential features are highlighted: as a form of exercise of rights and obligations by the subjects of procedural relations regarding the implementation of state environmental control (supervision) on the basis of the relevant

norms of substantive law; as a method of assessing the compliance of the controlled entities with the mandatory requirements in the field of environmental protection and the requirements established by technical regulatory acts of the environmental control (supervision) bodies.

Key words: environment, legal regulation, environmental legislation, environmental management system, authorities.

Постановка проблеми. Одним із дієвих засобів, за допомогою якого впливає держава на стан навколишнього середовища, є державний екологічний контроль (нагляд), покликаний, з одного боку, забезпечити конституційне право громадян на сприятливе довкілля, з іншого – гарантувати дотримання прав і законних інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців як суб'єктів економічної діяльності, участь у якій пов'язана з ризиком негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Відповідно до Основних засад (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року відбувається реформування контрольно-наглядової діяльності, розглядається проєкт Закону України «Про державний екологічний контроль», що передбачає вихід державного екологічного контролю на новий рівень [1; 2].

Мета дослідження – визначення поняття та призначення державного екологічного контролю.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження проблем застосування контрольно-наглядових заходів у забезпеченні екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, досліджували вчені: Андрейцев В.І., Андрієнко М.В., Балюк Г.Л., Бандурка О.М., Битяк Ю.П., Блінова Г.О., Боковикова Ю.В., Брода А.Ю., Бублик Г.В., Буканов Г.М., Ветвицький Д.О., Воробйов С.В., Гаращук В.М., Грицан О.А., Деркач А.Л., Зуєв В.А., Калашник О.М., Коваленко Т.П., Коваль Н.В., Краснова М.В., Кузьменко О.В., Легеза Ю.О., Малишко М.І., Мороз В.В., Поздняк Е.В., Полінець О.П., Стрельник В.В., Чорна В.Г., Чуйков В.О., Шако В.С., Шестак В.С., Шульга М.В. та інші.

Виклад основного матеріалу. У юридичній доктрині визначальною є думка, що однією з ознак контрольної діяльності органів виконавчої є непостійний характер. Органи, які здійснюють контроль, наділені правом приймати рішення щодо коригування управлінських рішень, пов'язаних з реалізацією функцій і завдань об'єктів, що перебувають у підпорядкуванні. Щодо державного нагляду, його особливість полягає у постійному та систематичному спостереженні, що здійснюється спеціалізованими органами виконавчої влади. Наглядові повноваження поширюються на суб'єктів, які не перебувають у підпорядкуванні. Надгляд має на меті виявити факти порушення законності, що дозволяє розглядати як спосіб моніторингу забезпечення законності.

У юридичній літературі запропоновано підхід, відповідно до якого надгляд розглядається як різновид контролю, що охоплює лише перевірку його результатів без можливості втручання в господарську діяльність суб'єкта.

Під час вивчення елементів юридичної конструкції функцій нагляду виділяють такі суттєві ознаки, що відрізняють надгляд від контролю: призначення даних категорій: перевірка виконавчої діяльності керованим суб'єктом, що лежить в основі контролю, в основі нагляду – надгляд за правомірною поведінкою; допустимість застосування з погляду доцільності адміністративного розсуду суб'єктом управління під час здійснення контролю; відсутність розсуду під час здійснення нагляду.

У наукових дослідженнях термін «надгляд» часто використовується стосовно нагляду прокуратури. З погляду правового статусу можна виявити відмітні ознаки, що розділяють органи прокуратури від органів контролю:

1. Підпорядкованість. Якщо органи прокуратури, як єдина система, не належать до органів державного управління, то органи контролю – належать до таких. Якщо органи прокуратури не залежать від державних органів виконавчої влади, то стосовно органів державного контролю можна простежити певну залежність від органів, що їх створили і уповноважили.

2. Призначення прокуратури – здійснення нагляду за дотриманням Конституції України та виконання чинних на території країни законів. Прокуратура здійснює повноваження від імені України, причому можна говорити про підпорядкованість прокуратури виключно закону. Прокурор може втручатися у діяльність суб'єкта лише за виявленні порушення закону. На відміну від них, органи контролю уповноважені на здійснення контролю за дотриманням не лише законів, а й підзаконних актів за дорученням органу, яким утворено, що відповідно має бути нормативно оформлене.

Враховуючи закріплення у Законі «Про прокуратуру» положення про те, що при здійсненні нагляду за виконанням законів органи прокуратури не підміняють інші державні органи, з метою забезпечення ефективності діяльності органів прокуратури необхідно забезпечити невтручання у компетенцію спеціалізованих органів екологічного контролю (нагляду) [3].

При отриманні прокурором інформації про вчинення екологічного правопорушення доцільна взаємодія прокурора з органами екологічного контролю (нагляду). Може знадобитися з'ясування, чи не надходила аналогічна інформація до контрольно-наглядового органу, витребування наявної

інформації про дії, що проводяться. Прокурор може дати доручення провести контрольно-наглядові заходи органу державного екологічного контролю (нагляду). Доцільно спільне обговорення проблем, організація роботи з пропаганди та роз'яснення законодавства, проведення спільних заходів запобігання правопорушенням.

3. Регулювання правового становища. Якщо повноваження органів прокуратури визначені Конституцією України, законом «Про прокуратуру», процесуальним законодавством у сфері здійснення судочинства, то стосовно контролюючих органів повноваження регламентуються різними законодавчими та підзаконними нормативними актами, які нерідко суперечать один одному [4].

Перелічені ознаки показують правильність розмежування органів державного контролю (нагляду), які здійснюють контрольно-наглядові повноваження та органів прокуратури, що здійснюють прокурорський нагляд, за підпорядкованістю, призначенням (характером, змістом, цілями, завданням, спрямованістю діяльності), особливостями регулювання правового становища, що свідчить про неприпустимість створення ситуації, за якої під час здійснення діяльності прокурори підмінюють органи державного контролю (нагляду), в той час як доцільна взаємодія.

Державний екологічний контроль (нагляд) одна із видів екологічного контролю (нагляду). У теорії екологічного права залежно від правової природи та цілей проведення виділяють громадський (державний) і приватний (виробничий) екологічний контроль.

У даний час збережено два рівні державного екологічного контролю (нагляду) – державний і місцевий, що визначаються як види контрольної діяльності (ст. 35 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»), що дозволяє виділити однойменну видову класифікацію державного екологічного контролю (нагляду), державний і місцевий [5].

Проблема співвідношення категорій «екологічний контроль» та «екологічний нагляд» не знайшла вирішення, а правове регулювання контрольно-наглядової діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища обґрунтовано критикується вченими. Аналіз змісту терміну «екологічний нагляд», визначеного у п. 1 ст. 35 закону «Про охорону навколишнього природного середовища», дозволяє розуміти, що він охоплював одночасно контроль і нагляд у галузі екології, оскільки включає діяльність уповноважених органів, щодо:

- попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища, що здійснюється за допомогою перевірок, вжиття заходів припинення та усунення наслідків;

- систематичного спостереження за виконанням обов'язкових вимог, аналізу та прогнозування стану дотримання.

Враховуючи сутнісні особливості теоретичних моделей категорій, що розглядаються, потрібно розмежувати дані категорії. У юридичній науці не склалося одноманітного розуміння державного екологічного контролю (нагляду), можна назвати поширені підходи:

1. Державний екологічний контроль (нагляд) розглядається як міра правової охорони навколишнього природного середовища. При такому підході державний екологічний контроль (нагляд) виступає у ролі гарантії виконання екологічних заходів і реалізації правових норм, що їх регулюють. Незважаючи на потенційну значущість і частоту застосування цього заходу, серед нормативно встановлених заходів охорони навколишнього природного середовища, екологічний контроль, на думку фахівців, не відрізняється ефективністю. На думку Я. Самусевич, І. Теницької, Д. Новикової питання екологічного контролю мають ряд суттєвих недоліків, особливо у розрізі державного екологічного контролю [6, с. 201].

Будучи правовим заходом, поряд із запобіжною та інформаційною функцією, екологічний контроль (нагляд) виконує каральну функцію. Суть останньої проявляється у можливості накладення санкцій на осіб, які порушили встановлені законодавством екологічні вимоги. У спеціальному законодавстві міститься положення щодо встановлення майнової, дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності. Притягнення особи до відповідальності має бути єдиним результатом контрольно-наглядових заходів, внаслідок яких необхідно забезпечити виявлення ризиків і загроз заподіяння шкоди. Притягнення до юридичної відповідальності за скоєні екологічні правопорушення, виявлені у процесі чи за підсумками контрольно-наглядових заходів, змушує порушників до дотримання обов'язкових вимог.

Позначене дозволяє розглядати екологічний контроль (нагляд) як умови застосування різних видів юридичної відповідальності до осіб, винних у порушенні природоохоронного законодавства та відшкодування завданих збитків. Зв'язок екологічного контролю (нагляду) з юридичними санкціями призвів до спроби обґрунтування можливості виділення еколого-правової відповідальності як окремого виду відповідальності [7].

Оскільки еколого-правова відповідальність охоплюється існуючими видами та формами юридичної відповідальності, визнання її як самостійного виду юридичної відповідальності неприпустимо.

За підсумками екологічного контролю (нагляду) може бути виявлена шкода, заподіяна природному середовищу, та має бути відшкодована у повному обсязі (ч. 1 ст. 69 базового Закону та ст. 1166 Цивільного кодексу України). Як зазначив Верховний Суд, органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати державний екологічний нагляд, мають право звернутися до суду з цим видом позовних вимог [8].

2. Державний екологічний контроль (нагляд) як функція державного управління охороною довкілля. Мета, яку ставить держава – забезпечення права кожному на сприятливе довкілля, достовірну інформацію про її стан та на відшкодування шкоди здоров'ю чи майну, заподіяному вчиненням екологічного правопорушення (ст. 66 Конституції України). Ця мета досягається за допомогою екологічної функції держави, яка включає складові цієї функції: охорона природи та раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки, охорона навколишнього природного середовища.

При здійсненні державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, управлінський процес проходить ряд стадій, що здійснюються у певній послідовності: вироблення та прийняття рішення, організація виконання рішення, контроль за виконанням та підбиття підсумків.

Оскільки екологічний контроль здійснюється на одній із стадій управлінського процесу в галузі охорони навколишнього природного середовища, це дозволяє розглядати його як функцію державного управління в галузі, що розглядається, спрямованої на підвищення його ефективності.

У літературі наголошується, що контроль в управлінні не є самоціллю, а дозволяє забезпечити якісне виконання прийнятих рішень. Контроль сприймається, як забезпечувальна функція управління [9, с. 262]. Управлінська функція властива внутрішньому та зовнішньому контролю. Теоретично функції контролю та нагляду розглядають у взаємозв'язку.

Нагляд має спільні риси із внутрішнім і зовнішнім контролем. Зовнішній контроль, під час здійснення впливає на організаційно невідпорядковані об'єкти.

Керуючись положеннями закону «Про охорону навколишнього природного середовища», екологічний контроль (нагляд) має цілі: виконання законодавства про охорону навколишнього середовища; забезпечення дотримання вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки. Названі цілі дозволяють, в умовах зростаючого антропогенного навантаження на природу, забезпечити якість природного середовища, запобігти деградації та забезпечити належну якість.

Зважаючи на те, що завдання екологічного контролю (нагляду) – це способи досягнення його цілей, до завдань державного екологічного контролю (нагляду) можна віднести: попередження порушень екологічного законодавства; виявлення та припинення відповідних порушень.

У законодавстві поняття «екологічний контроль» та «екологічний нагляд» вживаються як рівнозначні. За окремими видами державного екологічного нагляду нормативно затверджено завдання, організаційно-правові засади. Державний нагляд за геологічними дослідженнями, раціональним використанням та охороною надр спрямований на попередження, виявлення та припинення порушень відповідних норм у цій сфері суспільних відносин.

Аналогічні завдання вирішує нагляд у галузі охорони та використання особливо охоронюваних природних територій, тільки йдеться про вирішення даних завдань щодо окремих режимів природних територій (особливо охоронюваних, земельних ділянок, охоронних зон та ін.).

3. Державний екологічний контроль (нагляд) – як чинник, що визначає особливості системи та структури державних органів виконавчої влади. В основі системи державних органів виконавчої влади лежать управлінські функції, що дозволяють диференціювати на міністерства, державні служби та державні агенції, вказуючи на потенційну можливість, а в ряді випадків та обов'язки, спрямовані на досягнення заздалегідь запланованих результатів.

Чинна система державних органів виконавчої влади включає двадцять вісім органів контролю (нагляду), що демонструє увагу держави до здійснення контрольної-наглядової діяльності. Функції з контролю та нагляду полягають у здійсненні низки нормативних повноважень: контроль і нагляд за виконанням загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених конституційними, законодавчими і іншими нормами. Контролю підлягають державні та місцеві органи, їх посадові особи, фізичні і юридичні особи; видача уповноваженими органами та посадовими особами дозволів (ліцензій), які передбачають право здійснювати діяльність юридичним і фізичним особам – видання реєстраційних та інших індивідуальних актів.

4. Державний екологічний контроль (нагляд) як правова форма екологічної діяльності. У теорії права організаційно-правові форми діяльності державних органів формують як різні правові дії (акти), в яких знаходять вираження юридичні повноваження (компетенція) державних органів. Цим визначається правова природа контролю, зокрема екологічного.

Екологічний контроль є організаційним методом, що дозволяє реалізовувати екологічну функцію держави, опосередкованому у праві навколишнього природного середовища та здійснюваним у правових межах. У юридичній науці під методами здійснення функцій держави прийнято розуміти сукупність засобів, прийомів, способів виконання функцій держави, що дозволяє віднести екологічний контроль до методів реалізації екологічної функції.

Використання цього методу дозволяє забезпечити дотримання законодавства в екологічній сфері, у тому числі за допомогою заходів державного примусу. Правові заходи застосовуються у межах суспільних відносин, що виникають переважно у сфері здійснення виконавчої влади у зовнішньо організаційній і внутрішньо організаційній діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Ці заходи застосовуються для попередження правопорушень або забезпечення публічної безпеки [10, с. 30].

Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», визначено поняття екологічного контролю як контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, що включає систему заходів, за допомогою яких здійснюється запобігання, виявлення та припинення порушення екологічного законодавства, забезпечення дотримання вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз цього визначення дозволяє стверджувати, що поняття «контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища» та «екологічний контроль» законодавцем не розмежовуються, а прирівнюються. Такий підхід не відповідає сучасним теоретичним підходам. У більшості нормативних актів у сфері екології питання контролю не піднімаються, наприклад, Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», «Про основні засади державної кліматичної політики» [11; 12].

Контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища більш широка категорія, оскільки включає екологічний контроль і природоресурсний контроль. В основі такого розмежування – діяльність, за допомогою якої фізичними та юридичними особами здійснюється вплив на довкілля. Якщо така дія виявляється поза природокористуванням, потрібно здійснення екологічного контролю, у процесі природокористування – природоресурсного контролю.

Слід зазначити, що у спеціалізованому законодавстві поняття екологічного нагляду немає його ототожнення з екологічним контролем. У процесі реформи контрольно-наглядової діяльності є проєкт Закону «Про державний екологічний контроль», який визначив поняття державного контролю. Сутнісні ознаки, що визначають дану дефініцію: полягає у діяльності контрольних органів; спрямованість на попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог; реалізується за допомогою системи заходів: профілактики порушень, оцінки дотримання обов'язкових вимог, виявлення, припинення порушень, відновлювальні заходи.

Висновки. У законодавстві відсутня система використання понять «екологічний контроль» та «екологічний нагляд», що зумовлює необхідність чіткої диференціації даних категорій. На основі аналізу сутнісних ознак понять «державний екологічний контроль» та «державний екологічний нагляд» доцільно сформулювати визначення даних дефініцій.

Державний екологічний контроль – правова форма екологічної діяльності – функції державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, в основі якої лежить перевірка виконавчої діяльності підконтрольного суб'єкта, що реалізується спеціально уповноваженими та місцевими контрольно-наглядовими органами в галузі охорони навколишнього природного середовища, що допускає застосування адміністративного розсуду до підконтрольного суб'єкту, що вимагає застосування системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушення обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього середовища.

Державний екологічний нагляд – правова форма екологічної діяльності – функції державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, що є наглядом за правомірною поведінкою керованого суб'єкта, що реалізується спеціально уповноваженими та або місцевими контрольно-наглядовими органами в галузі охорони навколишнього природного середовища, що не допускає застосування ними адміністративного розсуду до піднаглядному суб'єкту, що вимагає застосування системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушення обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього середовища. Наділення уповноважених державних органів виконавчої влади одночасно функціями контролю та нагляду в екологічній сфері допускає використання термінології, що об'єднує екологічний контроль (нагляд).

Чинне законодавство передбачає різні підходи до розуміння державного екологічного контролю (нагляду), як: заходи правової охорони навколишнього середовища; правової форми екологічної діяльності; функції державного управління охороною природного довкілля; фактору, що дозволяє

обґрунтувати побудову системи та структури державних органів виконавчої влади, у сфері діяльності, що розглядається.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
2. Проект Закону України від 18.03.2021 р. № 3091 «Про державний екологічний контроль». URL. <https://ips.ligazakon.net/document/JI01459B>.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
6. Самусевич Я., Теницька І., Новикова Д. Екологічний контроль, моніторинг та аудит: нормативно-правове забезпечення та механізм реалізації в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2023. № 2 (47). С. 196–202.
7. Ткаченко О.М. Еколого-правова відповідальність: проблеми та шляхи вдосконалення. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2012. Випуск 13. С. 274–277.
8. Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. Верховний Суд. 18.04.2024. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1591961>.
9. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
10. Bortnyk N., Yesimov S. Legal regulation of measures of administrative and procedural coercion. *Social & Legal Studios*. 2021. Issue 3 (13). P. 28–34.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України від 20.03.2023 р. № 2973-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text>.
12. Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 р. № 3991-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20/conv#n292>.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.55>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЬОВАНИХ ІНОЗЕМНИХ КОМПАНІЙ В УКРАЇНІ З ПОЗИЦІЇ ЇХ ВПЛИВУ НА БОРТЬБУ З АГРЕСИВНИМ ПОДАТКОВИМ ПЛАНУВАННЯМ

Смердов В. Ю.,

*аспірант кафедри фінансового та податкового права,
Державний податковий університет*

Смердов В.Ю. Правове регулювання контрольованих іноземних компаній в Україні з позиції їх впливу на боротьбу з агресивним податковим плануванням.

У статті, на основі міжнародної практики та податкового законодавства України проведено розгляд передумов впровадження правил контрольованих іноземних компаній в Україні, а також проведено їх аналіз з позиції досягнення цілей зазначених правил – зокрема, розширення бази оподаткування та боротьби з агресивним податковим плануванням.

Автором було розглянуто підходи до визначення контролю з метою визнання особи контролюючою – а саме, формально-юридичного та фактичного, які є традиційними для країн, що впровадили правила КІК в свої локальні законодавства. Також було розглянуто переваги та недоліки застосування зазначених критеріїв контролю. Зокрема, щодо фактичного контролю зазначено, що в законодавстві України перелік ознак для визнання його наявності визначений невичерпно, що створює для платників податків ситуацію правової невизначеності.

При цьому значну увагу автором приділено застосуванню податкових пільг, які дозволяють звільняти прибуток контрольованих іноземних компаній від оподаткування – тих, що передбачені рекомендаціями ОЕСР (встановлення мінімальних порогових сум, запобігання ухиленню від сплати податків, застосування правил КІК тільки до КІК, які є резидентами низькоподаткових юрисдикцій), а також визначеними законодавством України. Зокрема, було розглянуто пільги щодо контрольованих іноземних компаній, які застосовуються на підставі міжнародних договорів України – а саме, договорів про уникнення подвійного оподаткування та про обмін податковою інформацією.

Особливу увагу приділено застосуванню податкових пільг саме на підставі договору про обмін податковою інформацією. Учасниками такого договору є, у тому числі, офшори (зокрема, Беліз, Британські Віргінські Острови, Багами, Бермудські Острови, Гренада тощо), тому така податкова пільга створює для контролюючих осіб можливості для агресивного податкового планування, зокрема, із перенесенням прибутків в офшори, які не передбачають для компаній, які зареєстровані у них, будь-якого оподаткування. Це створює для контролюючих осіб можливості для ухилення від оподаткування, що суперечить базовим цілям впровадження правил контрольованих іноземних компаній в Україні.

Ключові слова: податкові правовідносини, контрольовані іноземні компанії, BEPS, податкові пільги, контролююча особа, офшори.

Smerdov V.Y. Legal regulation of controlled foreign companies in Ukraine from the perspective of their impact on the fight against aggressive tax planning.

In the article, based on international practice and tax legislation of Ukraine, considers the prerequisites for the implementation of the controlled foreign companies (CFC) rules in Ukraine, and also analyzes them from the perspective of achieving the goals of the said rules – in particular, expanding the tax base and combating aggressive tax planning.

The author has considered approaches to determining control for the purpose of recognizing a controlling entity – namely, formal-legal and actual, which are traditional for countries that have implemented CFC rules in their local legislation. The advantages and disadvantages of applying the specified control criteria were also considered. In particular, with regard to actual control, it is noted that in the legislation of Ukraine the list of signs for recognizing its presence is defined inexhaustibly, which creates a situation of legal uncertainty for taxpayers.

At the same time, the author paid significant attention to the application of tax incentives that allow exempting the profits of controlled foreign companies from taxation – those provided for by OECD recommendations (establishing minimum threshold amounts, preventing tax evasion, applying CFC rules only to CFCs that are residents of low-tax jurisdictions), as well as those determined by the

legislation of Ukraine. In particular, the benefits for controlled foreign companies that are applied on the basis of international treaties of Ukraine were considered – namely, treaties on the avoidance of double taxation and on the exchange of tax information. Particular attention was paid to the application of tax benefits precisely on the basis of the treaty on the exchange of tax information. The participants of such a treaty are, among others, offshores (in particular, Belize, the British Virgin Islands, the Bahamas, Bermuda, Grenada, etc.), therefore, such a tax benefit creates opportunities for controlling persons for aggressive tax planning, in particular, with the shifting of profits to offshores that do not provide for any taxation for companies registered in them. This creates opportunities for controlling persons to evade taxation, which contradicts the basic goals of implementing the rules for controlled foreign companies in Ukraine.

Key words: tax relations, controlled foreign companies, BEPS, tax incentives, controlling person, offshores.

Постановка проблеми. З 1 січня 2017 року Україна приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках ОЕСР й взяла на себе зобов'язання імплементувати Мінімальний стандарт Плану дій BEPS (від англ. «Base erosion and Profit Shifting») – обов'язкові чотири кроки (заходи), а саме кроки 5, 6, 13, 14 [1]:

- Крок 5: протидія шкідливим податковим режимам;
- Крок 6: боротьба зі зловживаннями у використанні угод про уникнення подвійного оподаткування;
- Крок 13: удосконалення звітності та подачі документації з трансфертного ціноутворення та подача звітності в розрізі країн;
- Крок 14: удосконалення угод про уникнення подвійного оподаткування.

Надалі, 24 жовтня 2018 року, Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) разом з Національним банком України опублікували законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України з метою імплементування Плану протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування», а разом з ним і нову дорожню карту, за якою планувалась імплементування додаткових кроків плану BEPS, зокрема, Кроку 3 – щодо розкриття фізичними особами-резидентами України своєї участі в іноземних компаніях, які вони контролюють, і правил оподаткування таких компаній. Саме цей законопроект став основою для розробки в подальшому Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» [2], яким було впроваджено правила контрольованих іноземних компаній (далі – КІК) в Україні. Цей Закон набрав чинності 23 травня 2020 року, але набрання чинності правилами КІК було відтерміновано до 1 січня 2022 року.

Мінфін вказує, що впровадження Плану BEPS в Україні було обумовлене потребою розробити багатосторонній єдиний механізм боротьби з агресивним податковим плануванням, спрямованим на штучне зменшення бази оподаткування та переміщення оподаткованого прибутку до низькоподаткових юрисдикцій [1]. Фактично це підтверджує й О.О. Дмитрик, яка зазначає, що при впровадженні правил КІК в Україні метою законодавця було розширення податкової бази [3, с. 37]. Крім того, як слушно зауважив В. Базов, впровадження кроків Плану дій BEPS, у тому числі, правил КІК було передумовою для лібералізації валютного регулювання, що відповідає вимогам Конституції України та зобов'язанням країни в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [4, с. 111].

Враховуючи це, виглядає доцільним проведення аналізу правил КІК щодо виконання зазначеної мети.

Метою цієї статті є розкриття сутності правил КІК в Україні з погляду досягнення ними мети боротьби з агресивним податковим плануванням, спрямованим на штучне зменшення бази оподаткування та переміщення оподаткованого прибутку до низькоподаткових юрисдикцій.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженнями проблем застосування правил контрольованих іноземних компаній в різній мірі займалися такі науковці, як: А.О. Монаєнко, Н.І. Атаманчук, О.О. Дмитрик, А.О. Мікрюков, В. Базов, Л.В. Гуцаленко, Б.В. Трохимець та інші. При цьому системний аналіз цілей, які переслідувались при впровадженні правил контрольованих іноземних компаній в Україні, залишається фрагментарним.

Виклад основного матеріалу. Визначення КІК наведено в підп. 39-2.1.1 п. 39-2.1 ст. 39-2 Податкового кодексу України (далі – ПКУ), відповідно до якого контрольованою іноземною компанією визнається будь-яка юридична особа, зареєстрована в іноземній державі або території, яка визнається такою, що знаходиться під контролем фізичної особи - резидента України або юридичної особи – резидента України відповідно до правил, визначених цим Кодексом, а також, у випад-

ках, передбачених ст. 39 ПКУ, іноземні утворення без статусу юридичної особи [5]. При цьому важливо зазначити, що КІК не завжди є офшорною структурою. Як слушно наголосили Гуцаленко Л.В. та Трохимець Б.В., наприклад, німецька чи французька компанії, що засновані фізичною особою - податковим резидентом України, також вважаються КІК [6, с. 50].

Щодо ознак контролю, то вони містяться в підп. 39-2.1.2 п. 39-2.1 ст. 39-2 ПКУ, і розділяються на дві категорії.

Перша категорія - формально-юридичний контроль - тобто, контроль за ознакою прямого або опосередкованого володіння обумовленою ПКУ часткою в КІК. В міжнародній практиці цей вид контролю найпростіше встановити та підтвердити. Між тим, з часом використання тільки цього виду контролю для визнання особи «контролюючою» особою проявило свою неефективність [7, с. 97].

Друга категорія - фактичний контроль, який передбачає, що особа має можливість здійснювати суттєвий або вирішальний вплив на рішення такої юридичної особи щодо укладення угод, розпорядження активами та прибутком, припинення діяльності незалежно від юридичного оформлення такого впливу. Перелік обставин, які свідчать про наявність фактичного контролю, наведений в підп. 39-2.1.6 ПКУ (зокрема, зазначення особи в якості засновника юридичної особи під час відкриття рахунків такою юридичною особою, надання особою зобов'язуючих вказівок органам управління юридичної особи) та є не вичерпним. Підходи, які застосовуються до визначення фактичного контролю, були розглянуті, зокрема, Монаєнко А.О. та Атаманчук Н. І. Наприклад, особа може визнаватися, що має фактичний контроль над КІК, якщо від неї залежить прийняття ключових рішень, які визначають основні напрямки діяльності КІК (top-level decisions), або ця особа здійснює керівництво або вплив на поточні справи КІК (day-to-day activities), або якщо між особою і КІК існують спеціальні договірні відносини (наприклад, договір на управління), які дозволяють цій особі здійснювати вирішальний вплив на діяльність КІК [7, с. 98]. У той же час, підхід, який застосовується в законодавстві України, а саме із застосуванням невичерпного переліку ознак фактичного контролю, на нашу думку, створює для платників податків правову невизначеність, оскільки не дозволяє платникам завчасно мати розуміння з приводу того, чи буде конкретна дія свідчити про наявність фактичного контролю з позиції податкової служби.

Для отримання фізичною або юридичною особою статусу контролюючої особи достатньо наявності тільки однієї із зазначених вище ознак.

ПКУ визначає, що саме така контролююча особа є платником податку з прибутку КІК. Такий прибуток визначається на підставі фінансової звітності відповідної КІК, складеної відповідно до локальних правил фінансової звітності в країні - місця реєстрації КІК або за міжнародними стандартами фінансової звітності, з урахуванням правил та обмежень, визначених ПКУ.

При цьому, у разі наявності у КІК прибутку, який може стати об'єктом оподаткування за правилами КІК, потрібно додатково провести тест на наявність підстав для його звільнення від оподаткування. Як зазначено у Звіті ОЕСР «Про побудову ефективних правил КІК», який був прийнятий 5 жовтня 2015 року (далі - Звіт ОЕСР), винятки та порогові вимоги щодо КІК можуть бути використані для обмеження сфери застосування правил КІК шляхом виключення суб'єктів господарювання, які, ймовірно, становлять незначний ризик розмивання бази оподаткування та переміщення прибутку для зосередження, натомість, уваги на випадках з вищим ризиком, оскільки вони демонструють певні характеристики або поведінку, що означає більшу ймовірність переміщення прибутку. При цьому, у Звіті розглядаються три загальні підходи до звільнення від оподаткування КІК [8]:

- встановлення мінімальної суми, нижче якої правила КІК не застосовуватимуться;
- вимога щодо запобігання ухиленню від сплати податків, яка передбачає застосування правил КІК тільки в ситуаціях, в яких існує мотив або мета ухилення від сплати податків;
- застосування правил КІК лише до тих КІК, які є резидентами країн зі значно нижчою ставкою оподаткування, ніж материнська компанія.

Держави, які імплементують правила КІК у власне локальне законодавство, досить вільні у виборі таких пільг та порогових значень для їх застосування. Правилами КІК, які застосовуються в Україні, передбачена ціла низка пільг. Частина з них безпосередньо витікає з рекомендацій Звіту ОЕСР - наприклад, такі як критерій неперевищення загального сукупного доходу усіх КІК однієї контролюючої особи із всіх джерел за даними фінансової звітності еквіваленту 2 млн. євро. Інша частина - ні. Докладний аналіз податкових пільг при застосуванні правил КІК в Україні був проведений О.О. Дмитрик та А.О. Мікрюковим [3, с. 45] та В. Базовим [4, с. 114]. При цьому, на нашу думку, доцільно більш глибоко проаналізувати пільгу, яка застосовується на підставі наявності укладених між Україною та країнами реєстрації КІК міжнародних договорів. Це обумовлено тим, що така пільга дозволяє звільняти від оподаткування за правилами КІК, зокрема, прибутки іноземних компаній, які входять до офшорних зон відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 року № 143-р [9], що суперечить меті впровадження КІК, зокрема,

щодо боротьби з агресивним податковим плануванням. Так, за підп. 39-2.4.1 ПКУ скоригований прибуток контрольованої іноземної компанії не підлягає включенню до загального оподаткованого доходу, не є об'єктом оподаткування податком на прибуток підприємств контролюючої особи у разі додержання одночасно двох наступних умов:

1. Між Україною та іноземною юрисдикцією місцезнаходження (реєстрації) контрольованої іноземної компанії є чинний договір про уникнення подвійного оподаткування або про обмін податковою інформацією та

2. Виконується будь-яка з двох таких умов:

– контрольована іноземна компанія фактично сплачує податок на прибуток за ефективною ставкою, що є не меншою за базову (основну) ставку податку на прибуток підприємств в Україні, визначену п. 136.1 ст. 136 ПКУ, або є меншою за таку ставку не більше ніж на п'ять відсоткових пунктів, або

– частка пасивних доходів контрольованої іноземної компанії становить не більше 50 відсотків загальної суми доходів контрольованої іноземної компанії із всіх джерел.

Отже, перша із зазначених умов (1) для застосування цієї пільги передбачає виконання однієї з двох альтернативних умов:

1. Наявність з іноземною юрисдикцією місцезнаходження (реєстрації) КІК чинного договору про уникнення подвійного оподаткування або

2. Наявність з іноземною юрисдикцією місцезнаходження (реєстрації) КІК договору про обмін податковою інформацією.

Щодо міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, то наразі між Україною та іншими державами діє 70 договорів, два з яких були вчинені Урядом СРСР та продовжують застосовуватися відповідно до ст. 7 Закону України «Про правонаступництво України» до дня набрання чинності нових договорів, укладених Україною [10]. При цьому країни, з якими Україною були укладені такі договори, не мають офшорного статусу і, як правило, не передбачають повного звільнення від оподаткування (за виключенням податкових пільг).

Щодо договору про обмін податковою інформацією, то мається на увазі Конвенція про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах (далі – Конвенція), про що було зазначено в листі Державної податкової служби України від 26.08.2021 р. № 19398/7/99-00-21-02-02-07 [11]. Перелік країн, які доєдналися до Конвенції, наведений на офіційному сайті ОЕСР, та є досить широким [12]. До таких країн відносяться, зокрема: Беліз, Британські Віргінські Острови, Багами, Бермудські Острови, Гренада тощо. Тобто він включає в себе країни, які вважаються офшорними з точки зору законодавства України, і не передбачають оподаткування прибутків.

Друга умова для звільнення від оподаткування прибутків КІК (2) містить також дві альтернативні умови:

1. Фактична сплата КІК податку на прибуток за ефективною ставкою, що дорівнює 18% або є меншою за неї не більше ніж на п'ять відсоткових пунктів або

2. Частка пасивних доходів КІК становить не більше 50 відсотків загальної суми доходів контрольованої іноземної компанії із всіх джерел.

Перша умова визначається математично - виходячи з ефективної ставки оподаткування КІК. Щодо другої умови, то ПКУ для перевірки її виконання не містить визначення чи переліку активних доходів. Тому з цією метою слід використовувати перелік пасивних доходів, який наведений в підп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, та є вичерпним. Зокрема, до таких доходів належать проценти, роялті, дивіденди. При цьому, виходячи з підходу, який наразі застосовується в ПКУ, доходи, які не є пасивними, вважаються активними. Враховуючи це, активними доходами є, зокрема, доходи від продажу товарів, від надання послуг та інші види доходів, які не названі прямо в переліку пасивних доходів.

Таким чином, відповідно до правил КІК в Україні, іноземні компанії, зареєстровані в офшорних юрисдикціях, які є учасниками Конвенції, та які отримують активні доходи і не оподатковують їх податком на прибуток, мають право на звільнення від оподаткування за правилами КІК - незалежно від обсягу отриманого прибутку та будь-яких інших умов. За нашою оцінкою, такий стан справ призводить до викривлення правил КІК з точки зору цілей, для яких вони впроваджувались, оскільки фактично дозволяє застосовувати звільнення від оподаткування за правилами КІК іноземним компаніям, які не сплачують податок на прибуток. Тому, на нашу думку, було б доцільно допрацювати ПКУ шляхом виключення права на застосування звільнення від оподаткування КІК на підставі наявності Конвенції, та залишити право на застосування пільги у разі наявності укладеного з країною реєстрації КІК договору про уникнення подвійного оподаткування. При цьому такі зміни не будуть суперечити рекомендаціям ОЕСР, оскільки у Звіті ОЕСР відповідні пільги не визначені.

Висновки. Як зазначалося на початку статті, впровадження Плану BEPS в Україні було обумовлене потребою розробити механізм боротьби з агресивним податковим плануванням, спрямованим на штучне зменшення бази оподаткування та переміщення оподатковуваного прибутку до низькоподаткових юрисдикцій. Між тим, поточна редакція правил КІК містить прогалини, які дозволяють платникам податків уникати оподаткування із застосуванням методів агресивного податкового планування. Зокрема, шляхом застосування пільг з КІК, які дозволяють накопичувати прибутки в офшорних юрисдикціях, які не передбачають їх оподаткування корпоративним податком, без оподаткування в Україні за правилами КІК. Це значно зменшує ефективність застосування правил КІК в Україні і мета, для якої вони впроваджувались, фактично не досягається.

Враховуючи це та особливу важливість забезпечення податкових надходжень в бюджет України в періоді воєнного стану, ми бачимо доцільним провести роботу з подальшого вдосконалення правил КІК в Україні. Зокрема, шляхом перегляду пільг з КІК у такий спосіб, щоб вони відповідали меті впровадження цих правил в Україні і не дозволяли уникати оподаткування за допомогою накопичення прибутків в офшорних юрисдикціях. Під час розробки таких змін, за нашою думкою, слід враховувати не тільки досвід впровадження правил КІК в США та Європі, а й практику застосування цих правил в Україні, яка складається починаючи з 2022 року.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. BEPS. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://mof.gov.ua/uk/beps-440>.
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві: Закон України від 16 січня 2020 року № 466-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text>.
3. Дмитрик О.О., Мікрюков А.О. Контрольована іноземна компанія як платник податків: деякі дискусійні аспекти визначення поняття. *Економічна теорія та право*. 2023. № 4 (55). С. 36–55. DOI: <https://doi.org/10.31359/2411-5584-2023-55-4-36>.
4. Базов В.П. Контрольовані іноземні компанії (CFC/КІК): поняття та принципи оподаткування. *Слово Національної школи суддів України*. 2020. № 4. [https://doi.org/10.37566/2707-6849-2020-4\(33\)-9](https://doi.org/10.37566/2707-6849-2020-4(33)-9).
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
6. Гуцаленко Л.В., Трохимець Б.В. Контрольовані іноземні компанії – новий платник податку на прибуток в системі оподаткування в Україні. *Економічна наука*. 2025. С. 48-53. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.9.48>.
7. Монаєнко А.О., Атаманчук Н.А. Правова регламентація основних елементів правил контрольованих іноземних компаній: світовий досвід та можливості для України. *Нове українське право*. 2022. Вип. 2. С. 93–100. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.2.13>.
8. OECD. Designing Effective Controlled Foreign Company Rules. Action 3 – 2015 Final Report. OECD/ G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/10/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3-2015-final-report_g1g58ce1/9789264241152-en.pdf.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 року № 143-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2011-p#Text>.
10. Міжнародні договори України про уникнення подвійного оподаткування. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/international_agreements_of_ukraine_on_avoidance_double_taxation-543.
11. Лист Державної податкової служби України від 26.08.2021 р. № 19398/7/99-00-21-02-02-07. URL: <https://www.tax.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/listi-dps/print-76075.html>.
12. OECD. Jurisdictions participating in the Convention on mutual administrative assistance in tax matters. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters/status_of_convention.pdf/_jcr_content/renditions/original./status_of_convention.pdf.

УДК 342.9:004.056

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.56>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ МОДЕЛЕЙ РЕГУЛЮВАННЯ

Солодовник О.В.,

*аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства**Навчально-наукового інституту права**Сумського державного університету*

ORCID: 0009-0002-0417-7690

Солодовник О.В. Адміністративно-правові засади захисту персональних даних: порівняльний аналіз міжнародних моделей регулювання.

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових засад захисту персональних даних через призму порівняльного аналізу провідних міжнародних моделей регулювання у цій сфері. Актуальність дослідження зумовлена стрімким розвитком інформаційних технологій та процесами цифровізації суспільних відносин, що актуалізують проблематику адміністративно-правового регулювання захисту персональних даних як ключового компонента забезпечення інформаційної безпеки та захисту прав громадян у цифровому середовищі. Особливої гостроти ця проблематика набуває в контексті євроінтеграційних прагнень України та необхідності гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами захисту персональних даних.

Розглянуто конституційно-правовий підхід до визначення персональних даних як невід'ємної частини фундаментальних прав людини, зокрема права на приватність, гідність та самореалізацію в інформаційній сфері. Обґрунтовано доцільність конституційного закріплення права на захист персональних даних в Україні шляхом модифікації статті 32 Конституції або включення окремої норми про інформаційні права індивіда.

Детально досліджено європейську модель захисту персональних даних, втілену у Загальному регламенті захисту даних (GDPR), яка ґрунтується на принципах захисту фундаментальних прав людини та високих стандартах приватності. Проаналізовано екстратериторіальний характер цієї моделі та її вплив на формування глобальних стандартів у сфері захисту персональних даних. Розглянуто американську систему регулювання, що відрізняється утилітарним характером, орієнтованим на економічну доцільність та ринкові принципи, з акцентом на диференційоване галузеве регулювання та саморегулювання бізнесу. Особливу увагу приділено аналізу Закону про захист приватності споживачів Каліфорнії (CCPA) як важливого кроку у гармонізації американських стандартів із європейськими вимогами.

Обґрунтовано оптимальність формування для України гібридної моделі адміністративно-правового регулювання, яка поєднує європейські стандарти захисту прав особистості з гнучкими механізмами адаптації до національних особливостей та динамічного розвитку цифрових технологій.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, захист персональних даних, міжнародні моделі регулювання, приватність, європейські стандарти, адміністративні процедури.

Solodovnik O.V. Administrative and legal barriers to the protection of personal data: a contemporary analysis of international models of regulation.

The article presents a comprehensive study of the administrative and legal foundations of personal data protection through the lens of a comparative analysis of leading international regulatory models in this field. The relevance of the study stems from the rapid development of information technologies and the digitalisation of social relations, which underscores the importance of administrative and legal regulation of personal data protection as a key component of ensuring information security and safeguarding citizens' rights in the digital environment. This issue is particularly pressing in the context of Ukraine's European integration ambitions and the need to align national legislation with international standards for data protection.

The article examines the constitutional and legal approach to defining personal data as an integral part of fundamental human rights, particularly the right to privacy, dignity, and self-realisation in the information sphere. It substantiates the need to enshrine the right to personal data protection in Ukraine's Constitution, either by amending Article 32 or by introducing a separate provision on individual information rights.

A detailed analysis is provided of the European model of personal data protection, embodied in the General Data Protection Regulation (GDPR), which is based on the principles of safeguarding

fundamental human rights and maintaining high standards of privacy. The extraterritorial nature of this model and its influence on the development of global data protection standards are highlighted. The article also explores the U.S. regulatory system, which is characterised by a utilitarian approach focused on economic expediency and market principles, with an emphasis on sectoral regulation and business self-regulation. Particular attention is given to the California Consumer Privacy Act (CCPA) as a significant step towards aligning U.S. standards with European data protection requirements.

The article argues in favour of developing a hybrid administrative and legal model for Ukraine, combining European standards for the protection of individual rights with flexible mechanisms adapted to national specificities and the dynamic evolution of digital technologies.

Key words: administrative and legal regulation, personal data protection, international regulatory models, privacy, European standards, administrative procedures.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток інформаційних технологій та процеси цифровізації суспільних відносин актуалізують проблематику адміністративно-правового регулювання захисту персональних даних як одного з ключових компонентів забезпечення інформаційної безпеки та захисту прав громадян у цифровому середовищі. Сучасні виклики, пов'язані з масовим збором, обробкою та використанням персональної інформації державними органами та приватними суб'єктами, вимагають переосмислення традиційних підходів до адміністративно-правового регулювання у цій сфері та формування ефективної системи правових гарантій захисту особистості від неправомірного втручання у приватне життя. Особливої актуальності ця проблематика набуває в контексті євроінтеграційних прагнень України та необхідності гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами захисту персональних даних, що потребує комплексного аналізу різних моделей правового регулювання та визначення оптимальних шляхів удосконалення вітчизняної адміністративно-правової системи.

Метою даної статті є дослідження адміністративно-правових підходів до захисту персональних даних у різних правових системах, аналіз міжнародного досвіду регулювання у цій сфері та визначення перспективних напрямків удосконалення української моделі адміністративно-правового захисту персональних даних.

Стан опрацювання проблематики. Питання адміністративно-правового захисту персональних даних та порівняльний аналіз міжнародних моделей регулювання привертають значну увагу сучасних дослідників у контексті стрімкого розвитку інформаційних технологій та необхідності забезпечення прав людини у цифровому просторі.

В. Головченко зосереджує увагу на правових основах захисту персональних даних, аналізуючи фундаментальні принципи правового регулювання у цій сфері. Європейська модель захисту персональних даних представлена комплексним дослідженням правових засад, закладених у Хартії Європейського Союзу про основоположні права, яка встановлює фундаментальні принципи захисту особистих даних як одного з основних прав людини. Поглиблене вивчення європейського підходу здійснено через аналіз Загального регламенту про захист даних (GDPR), який визначає сучасні стандарти обробки персональних даних у Європейському Союзі та встановлює принципи екстериторіального застосування. Н. Головацький здійснює комплексний порівняльно-правовий аналіз міжнародних моделей, проводячи дослідження правового регулювання захисту персональних даних у рамках GDPR та законодавства США, Канади й України.

Виклад основного матеріалу. Конституційно-правовий підхід до визначення «персональних даних» розглядає їх як невід'ємну частину фундаментальних прав людини, зокрема права на приватність, гідність та самореалізацію в інформаційній сфері. Прибічники цієї концепції наголошують, що захист таких даних має бути закріплений на конституційному рівні та мати пріоритет над комерційними інтересами. Цей підхід є надійною основою для побудови ефективної системи захисту персональних даних у цифрову епоху.

Як приклад, В. Головченко [1] запропонував цілісну теорію створення національної моделі правового захисту персональних даних, яка враховує конституційні принципи та європейські правові стандарти. Дослідник доводить, що українська система захисту даних формується шляхом поєднання положень Основного закону країни та норм законодавства ЄС, що сприяє виробленню унікального регуляторного механізму. Важливим аспектом роботи В. Головченка є його аргументація щодо відсутності окремого конституційного права на захист персональних даних. Він доводить, що це не є недоліком, оскільки відповідні гарантії випливають із загальної системи конституційних норм, що стосуються прав і свобод людини. Науковець вводить концепцію «розподіленого конституційного захисту», згідно з якою захист даних забезпечується через комплексне тлумачення різних положень Конституції, пов'язаних із приватністю, гідністю та інформаційною свободою. Такий підхід дозволяє створити більш адаптивну та всеосяжну систему регулювання.

Погоджуючись із висновками В. Головченка, можна стверджувати, що навіть без прямої конституційної норми щодо захисту персональних даних можна сформулювати ефективний правовий механізм, спираючись на загальні принципи Основного закону [1]

Разом з тим, вважаємо, у контексті стрімкого розвитку цифрових технологій та посилення ризиків для приватного життя особистості доречним є внесення змін до Конституції України, спрямованих на чітке закріплення права на захист персональних даних у другому розділі («Права, свободи та обов'язки людини і громадянина»). Це могло б бути реалізовано шляхом модифікації статті 32 або включення окремої норми, що спеціалізується на інформаційних правах індивіда. Подібна конституційна імплементація сприяла б підвищенню правової чіткості та посиленню гарантій захисту ключових прав людини в умовах цифрової епохи.

Формалізація права на захист персональних даних на рівні Основного закону заклала б надійну нормативну базу для подальшого вдосконалення спеціалізованого законодавства у цій галузі. Крім того, вона надала б Конституційному Суду України чіткі підстави для формування стабільної судової практики у сфері захисту цифрових прав, а також забезпечила б дотримання національної правової системи європейським критеріям, зокрема положенням статті 8 Хартії основних прав Європейського Союзу [2]. Пряме закріплення права на захист персональних даних у Конституції України створило б чіткі правові орієнтири для збалансованого регулювання відносин між інтересами особистості, суспільства та держави у сфері обробки персональної інформації. Це особливо актуально в умовах стрімкого розвитку цифрових технологій, зокрема штучного інтелекту, інтернету речей та систем масового збору даних. Конституційне визнання цього права також сприяло б підвищенню правової обізнаності громадян щодо їхніх цифрових прав і забезпечило б додаткові механізми судового захисту від можливих порушень.

Міжнародний досвід демонструє різноманітність підходів до регулювання персональних даних, що обумовлено національними правовими традиціями та соціокультурними особливостями. Аналіз зарубіжних практик дозволяє не лише виявити загальні тенденції, а й зрозуміти унікальні аспекти тлумачення концепції персональних даних у різних правових системах, що може бути корисним для вдосконалення вітчизняного законодавства.

Європейська модель захисту персональних даних, втілена у Загальному регламенті захисту даних (далі – GDPR), ґрунтується на принципах захисту фундаментальних прав людини та високих стандартах приватності. Ця модель має екстратериторіальний характер і поширюється не лише на суб'єктів у межах ЄС, а й на організації за його межами, які обробляють дані громадян ЄС або пропонують їм товари та послуги. GDPR містить детальні визначення ключових понять, таких як персональні дані, які включають будь-яку інформацію, що дозволяє ідентифікувати особу, процес обробки даних, що охоплює всі дії з інформацією, а також визначає ролі суб'єкта даних, контролера та процесора у цьому процесі [3]. Європейська система захисту персональних даних встановила еталонний рівень регулювання, який значно впливає на глобальні практики у цій сфері. Її значення проявляється у кількох напрямках: впровадження збалансованого регуляторного механізму, що поєднує чіткі вимоги з можливістю адаптації до різних типів інформації; трансформація GDPR у світовий стандарт, який запозичують держави за межами ЄС; підвищення рівня відповідальності всіх учасників процесу обробки даних, що сприяло розробці новітніх методів захисту. Важливо відзначити, що ця модель продовжує розвиватися, ефективно реагуючи на виклики цифрової епохи, що підтверджує її довгострокову ефективність.

На відміну від європейського підходу, американська система регулювання відрізняється більш утилітарним характером, орієнтованим на економічну доцільність та ринкові принципи. Вона передбачає диференційоване регулювання для різних галузей із акцентом на саморегулювання бізнесу. Хоча така модель сприяє технологічному прогресу, вона має менш уніфікований характер порівняно з європейською [4].

У США відсутня єдина федеральна нормативна база на кшталт GDPR, проте окремі штати впроваджують власні ініціативи. Найбільш значущим прикладом є Закон про захист приватності споживачів Каліфорнії (CCPA), який набув чинності у 2018 році. Цей акт надає жителям штату право контролювати свої персональні дані, включаючи доступ до інформації про їх використання, можливість вилучення та обмеження комерціалізації. Особливу увагу приділено захисту неповнолітніх, а також встановлено суворі санкції за порушення – до 7,5 тисяч доларів за кожен умисний випадок. CCPA став важливим кроком у гармонізації американських стандартів із європейськими вимогами [4].

Американський досвід також включає галузеві нормативні акти, такі як HIPAA (охорона медичних даних) та GLBA (регулювання фінансового сектору), які демонструють гнучкість у підході до захисту різних категорій інформації. Такі спеціалізовані механізми можуть бути корисними для інших юрисдикцій, що розвивають власні системи захисту даних [5].

Східноазійські країни розробили унікальні моделі захисту персональних даних, які архітектурно поєднують національні культурні традиції з вимогами цифрової ери. Такі технологічно розвинені держави, як Сінгапур та Південна Корея, демонструють приклади гармонійного співіснування інституцій приватності з потребами інноваційного розвитку. Цей регіональний досвід свідчить про можливість формування автономних шляхів урегулювання суперечностей між захистом даних та економічними імперативами.

На противагу єдиному регуляторному простору GDPR, азійський континент являє собою мозаїку різномірних правових систем. Кожна з численних країн регіону виробила власний механізм захисту інформації, сформований під впливом унікального поєднання історичних, культурних та економічних детермінант. Яскравими прикладами слугують:

Китайський PIPL (Закон про захист персональної інформації);

Гонконзька PDPO (Постанова про приватність даних);

Японська APPI (система захисту персональних даних) [6].

Незважаючи на формальну схожість цілей із європейськими стандартами, азійські правові режими відзначаються суттєвими відмінностями в методології реалізації. Юрисдикції з акцентом на технологічний суверенітет приймають більш адаптивні норми, тоді як держави з сильною традицією захисту приватності запроваджують жорсткі регуляторні рамки.

Цей різнобічний досвід має важливе значення для України, яка стоїть перед стратегічним вибором моделі регулювання. Азійські приклади доводять, що ефективна система захисту даних має ґрунтуватися на ретельному синтезі міжнародних стандартів із національною специфікою, що відкриває широке поле для законодавчих інновацій.

Висновки. Порівняльний аналіз міжнародних моделей адміністративно-правового регулювання захисту персональних даних свідчить про відсутність універсального підходу до вирішення цієї проблематики та необхідність врахування національних особливостей правової системи при формуванні ефективної моделі захисту. Європейська модель, втілена у GDPR, демонструє високі стандарти захисту прав особистості та комплексний підхід до регулювання, проте її імплементація потребує значних ресурсів та адаптації до національних умов. Американський досвід галузевого регулювання та акценту на саморегулювання бізнесу може бути корисним для забезпечення гнучкості правового регулювання, водночас азійські моделі демонструють можливості синтезу міжнародних стандартів з національними традиціями. Для України оптимальним є формування гібридної моделі адміністративно-правового регулювання, яка поєднує європейські стандарти захисту прав особистості з гнучкими механізмами адаптації до національних особливостей та динамічного розвитку цифрових технологій. Важливим кроком у цьому напрямку має стати конституційне закріплення права на захист персональних даних, що створить надійну правову основу для подальшого розвитку спеціалізованого законодавства та формування ефективної системи адміністративно-правових гарантій захисту особистості у цифровому середовищі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Головченко В. Правові основи захисту персональних даних. *Юридична газета онлайн*. 2018. № 36. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pravovi-osnovi-zahistu-personalnih-danih.html> (дата звернення: 19.06.2025).
2. Хартія Європейського Союзу про основоположні права. *Центр громадських свобод: вебсайт*. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yevropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 19.06.2025).
3. What is GDPR, the EU's new data protection law? *GDPR. UA.: website*. URL: <https://gdpr.eu/what-is-gdpr> (date of appeal: 19.06.2025).
4. Захист персональних даних у США. *АВІТАР: вебсайт*. URL: <https://www.avitar.legal/post/zahist-personalnih-danih-u-ssha> (дата звернення: 19.06.2025).
5. Головацький Н.Т. Правове регулювання захисту персональних даних: GDPR та законодавство США, Канади й України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Т. 2, № 85. С. 288–292. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.2.42>.
6. Asia Data Protection Series: An Overview of the Data Protection Landscape in Asia. *LEXOLOGY: website*. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=ff96d8c5-6ce0-468e-8e64-befd9ac8b412> (date of appeal: 19.06.2025).

УДК 336.7(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.57>

РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ В ФОРМУВАННІ ВАЛЮТНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Старинський М.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0000-0003-2661-5639*

Татарінова К.В.,

*студентка III курсу
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету
ORCID: 0009-0008-8061-7444*

Старинський М.В., Татарінова К.В. Роль Національного банку України в формуванні валютної політики: правовий аспект.

Стаття присвячена комплексному дослідженню ролі Національного банку України в формуванні валютної політики, здійсненого крізь призму правового аспекту. Наголошено на особливому значенні валютних відносин як одного з фундаментальних факторів сталого розвитку й економічної стабільності держави. Проведено ґрунтовний аналіз наукової літератури з метою концептуального визначення категорії «валютна політика» як важливого інструменту макроекономічного регулювання, виділивши чотири основоположні підходи до трактування поняття. Окреслено ключові ознаки валютної політики, при чому зазначено, що такі ознаки як мета валютної політики та сфера її реалізації є основою розмежування валютної політики від інших елементів державної економічної політики. Охарактеризовано функціонал валютної політики, що включає регулятивну, контрольну, управлінську монетарну, стабілізаційну й координаційну функції.

Зауважено: незважаючи на значну дослідницьку зацікавленість питаннями концептуальних аспектів валютної політики, питання її суб'єктного складу досі є мало дослідженим в науковій літературі. Відтак, у статті суб'єктами валютної політики визначено Національний банк України, Міністерство Фінансів України, уповноважені банки, а також Державну податкову службу України, Державну митну службу України та Казначейську службу України. Втім, акцентовано увагу на тому, що Національний банк України відіграє фундаментальну роль в структурі валютної політики як головний регулятор валютних відносин, забезпечуючи стабільність грошово-кредитної системи. Розглянуто правовий статус Національного банку України на основі Конституції України й Закону України «Про Національний банк України».

Встановлено, що, здійснюючи валютне регулювання і контроль, основною функцією діяльності Національного банку України в межах монетарної політики є підтримання стабільності курсу національної валюти й досягнення рівноваги в платіжному балансі держави. Зазначено, що попри його економічну самостійність, він підзвітний Верховній Раді України. Наголошено: Національний банк України є центральним суб'єктом валютного регулювання, котрий забезпечує збалансованість валютної політики та стійкий розвиток національної економіки, а також стабілізує національний курс іноземних грошових одиниць.

Ключові слова: валюта, валютна політика, валютне регулювання, монетарна політика, Національний банк України.

Starynskyi M.V., Tatarinova K.V. The role of the National Bank of Ukraine in the formation of monetary policy: legal aspect.

The article is dedicated to a comprehensive study of the role of the National Bank of Ukraine in shaping currency policy, examined through the prism of the legal aspect. It emphasizes the special significance of currency relations as one of the fundamental factors for sustainable development and economic stability of the state. A thorough analysis of scientific literature was conducted to conceptually

define the category of «currency policy» as an important tool of macroeconomic regulation, highlighting four fundamental approaches to interpreting the concept. The key features of currency policy are outlined, noting that such features as the goal of currency policy and the sphere of its implementation form the basis for distinguishing currency policy from other elements of state economic policy. The functions of currency policy are characterized, including regulatory, control, managerial, monetary, stabilization, and coordination functions.

It is noted that despite significant research interest in the conceptual aspects of currency policy, the issue of its subject composition remains insufficiently studied in scientific literature. Accordingly, the article identifies the subjects of currency policy as the National Bank of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, authorized banks, as well as the State Tax Service of Ukraine, the State Customs Service of Ukraine, and the Treasury Service of Ukraine. However, emphasis is placed on the fact that the National Bank of Ukraine plays a fundamental role in the structure of currency policy as the main regulator of currency relations, ensuring the stability of the monetary-credit system. The legal status of the National Bank of Ukraine is examined based on the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On the National Bank of Ukraine».

It is established that by implementing currency regulation and control, the primary function of the National Bank of Ukraine within monetary policy is maintaining the stability of the national currency exchange rate and achieving equilibrium in the state's balance of payments. It is noted that despite its economic independence, it is accountable to the Verkhovna Rada of Ukraine. It is emphasized that the National Bank of Ukraine is the central subject of currency regulation, which ensures the balance of currency policy and the sustainable development of the national economy, as well as stabilizes the national exchange rate of foreign currencies.

Key words: currency, currency policy, currency regulation, monetary policy, National Bank of Ukraine.

Постановка проблеми. Валютна політика є одним із основоположних компонентів економічної політики держави, особливо в умовах глобалізації та фінансової нестабільності, спричиненої широкою варіативністю внутрішніх і зовнішніх викликів. Національний банк України, як центральний банк України, формує й реалізує валютну політику держави, а також діє в складному нормативно-правовому середовищі, що зумовлює необхідність ґрунтовного аналізу чинного законодавства України в цій сфері. Попри декларативну визначеність правового статусу Національного банку України, відслідковується недостатній рівень систематизації стосовно регламентації механізмів формування його валютної політики. Відповідно, дана проблема потребує поглибленого теоретико-правового осмислення та оптимізації концептуальних підходів до законодавчого регулювання валютної політики.

Метою статті є комплексний аналіз ролі Національного банку України в формуванні та реалізації валютної політики крізь призму правового регулювання, зокрема досліджуючи правову природу валютної політики, межі компетенції Національного банку й нормативно-правові акти, що регулюють таку діяльність.

Стан опрацювання проблематики. Валютна політика, зокрема роль Національного банку в її формуванні й реалізації, є предметом численних досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців. Окремі питання, пов'язані з цією проблематикою в своїх роботах розкривали такі дослідники, як С. Dery, С. Lapavitsas, А. Serletis, Б. Адамик, К.Е. Деменко, А. Скірка, О.І. Токар та інші. Попри наявність значного наукового інтересу, глибинне дослідження ролі Національного банку України в формуванні валютної політики в контексті правових аспектів залишається актуальним і вимагає подальшого наукового опрацювання.

Виклад основного матеріалу. Валютні відносини, які виникають, змінюються й припиняються на території держави, є одним з ключових факторів стратегічної динаміки її розвитку та економічної стабільності. З боку макроекономічного виміру, такі відносини сприяють державі в мобілізації додаткових фінансових ресурсів, а в контексті мікроекономічної парадигми – створюють альтернативні інструменти для фізичних осіб стосовно диверсифікації засобів збереження власного капіталу. Як наслідок, для кожної держави, зокрема й України, актуалізується необхідність у валютному регулюванні, котре виступає домінуючим елементом впорядкування обігу іноземної валюти. Відповідно, зазначена діяльність держави репрезентується у вигляді валютної політики.

У зарубіжній науковій доктрині деякі дослідники, поряд із традиційним поділом державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, згадують також про фінансову гілку влади [1, с. 638]. Така теоретична концепція дозволяє зосередити увагу на особливому значенні фінансових інституцій у процесах формування та реалізації державної економічної політики, зокрема валютної політики держави.

Варто погодитись з науковою позицією, котра підкреслює, що сьогодні майже не залишилося сфер внутрішніх та міжнародних економічних відносин, які б не зазнавали впливу валютної політики [2, с. 652]. Це додатково підтверджує її важливість як ключового механізму забезпечення внутрішньої економічної стабільності держави з одночасною інтеграцією національної економіки в глобальні фінансові системи.

Аналіз наукової літератури, присвяченої проблематиці валютної політики, свідчить про концептуальну багатовимірність поняття через відсутність усталеного трактування його понятійно-категоріального апарату. Втім, систематизування наявних теоретичних підходів до тлумачення терміну «валютна політика» дозволяє виокремити серед них чотири основоположних підходи.

У рамках першого підходу, валютна політика сприймається як складова державної економічної діяльності, що здійснюється у сфері міжнародних валютних відносин та тісно пов'язана з іншими аспектами зовнішньоекономічної діяльності. Прихильником такої позиції є О.І. Токар, яка стверджує, що валютна політика – це сукупність заходів, котрі реалізуються державою у галузі міжнародних валютних відносин на основі тактичних (поточних) і стратегічних (довгострокових) цілей держави [3, с. 207]. Таке розуміння досліджуваної категорії є теоретично обґрунтованим, оскільки відображає її комплексний характер функціональних аспектів і наголошує на сутності валютних відносин, безпосереднім об'єктом котрих виступають іноземні грошові одиниці.

У свою чергу, представники другого підходу трактують валютну політику з погляду системи цілей, завдань та інструментів державного регулювання, націлених на забезпечення ефективної інтеграції національної економіки в глобальну економіку. Зокрема, Б. Адамик і А. Скірка зазначають, що валютна політика є комплексом правових, економічних, адміністративних, організаційних та інших заходів та інструментів, котрі використовуються державою для регулювання валютних відносин з урахуванням поточних та стратегічних цілей економічної політики держави, спрямованих на підтримання стабільного обмінного курсу національної валюти й забезпечення рівноваги платіжного балансу країни [4, с. 56]. Дана позиція характеризує статичну складову валютної політики й дозволяє ідентифікувати основні механізми її впровадження.

Третій підхід до тлумачення валютної політики ґрунтується на її розгляді як динамічної системи регулювання, здатної адаптуватися до змін з метою стабілізації національної валюти. Наприклад, М.Н. Farhan, А.Т. Hussein, О.Н. Majeed наголошують, що валютна політика – це система заходів, які центральний банк впроваджує через свою діяльність для забезпечення економічної та валютної стабільності для регулювання ключових економічних показників і змінних, що впливають на стабільність національної валюти, шляхом застосування відповідних інструментів і механізмів [5, с. 4]. Тобто таке трактування висвітлює гнучкість валютної політики й стратегічну роль діяльності центрального банку в контексті макроекономічного середовища.

Представники четвертого підходу вважають, що валютна політика об'єктивується в діяльності уповноважених державою суб'єктів, наділених відповідною компетенцією. Відтак, у своєму дисертаційному дослідженні К.Е. Деменко інтерпретує валютну політику держави як діяльність законодавчо уповноважених нею органів стосовно здійснення сукупності правових, економічних і організаційних заходів, використовуючи визначені інструменти в секторі валютно-фінансових відносин для досягнення регламентованих стратегічних і тактичних цілей загальної економічної політики держави в галузі валютних відносин [6, с. 98]. Даний підхід не лише виокремлює змістовну сутність валютної політики, а й концентрує увагу на її цільовому вимірі, зокрема у розрізі виявлення стратегічно-цільових напрямів такої діяльності.

Таким чином, аналіз наукової літератури свідчить, що найбільш концептуально завершеною є наступна дефініція: валютна політика – це інституціолізована сукупність правових та економічно-організаційних заходів, які реалізуються через діяльність уповноважених державою органів у межах чинного законодавства, з метою регулювання валютно-фінансових відносин, забезпечення стабільності національної валюти й досягнення тактично-стратегічних орієнтирів загальнодержавної економічної політики в даній сфері. Зокрема, її інституціолізованість виражається в діяльності системи уповноважених державою суб'єктів, реалізація якої регламентована відповідною нормативно-правовою базою, котра закріплює спеціальні повноваження таких органів. Запропонований підхід об'єктивується в репрезентуванні валютної політики як функціонального механізму, що гарантує синергетичну взаємодію валютно-фінансових регуляторних компонентів.

Валютна політика, з огляду на свою специфіку функціонування в умовах сучасних трансформаційних процесів, вирізняється комплексом характерних ознак. Зважаючи на глибину теоретичних і практичних досліджень, на нашу думку, найбільш повно й вичерпно ознаки валютної політики було сформовано К.Е. Деменко, яка виокремлює серед них такі: 1) ця діяльність здійснюється уповноваженими державою органами; 2) вона реалізується на основі положень чинного законодавства держави; 3) зміст даної діяльності – це використання організаційних, правових та економічних

заходів за допомогою конкретних інструментів; 4) мета цієї діяльності полягає в досягненні встановлених стратегічних і тактичних цілей загальноекономічної політики держави; 5) дана діяльність виконується у валютно-фінансовій сфері [6, с. 79-80]. Відповідні ознаки свідчать про їхню сталість щодо валютної політики в цілому, що дозволяє віднести їх до загальних характеристик останньої.

При цьому, такі ознаки як мета валютної політики й сфера її реалізації виконують роль когнітивного та концептуального розмежування валютної політики від інших складових державної економічної політики. Дослідження представників західної науки свідчать, що визнання пріоритетності забезпечення цінової стабільності як основної довгострокової мети валютної політики зумовило в розвинутих країнах перехід до режиму таргетування інфляції [7, с. 1], що розглядається як ефективний інструмент забезпечення макроекономічної стабільності держави.

У свою чергу, функціонал валютної політики становить концептуальне ядро її інституціонального змісту, визначаючи пріоритетні напрями впливу держави на валютний ринок, гарантування валютної стабільності, регламентацію валютних операцій та інтеграцію у світовий фінансовий простір. Відтак, ключовими функціями валютної політики є: 1) регулятивна – полягає в регулюванні валютного курсу; 2) контрольна – об'єктивується в контролі за валютними операціями (наприклад, через встановлення лімітів на купівлю/продаж валюти); 3) управлінська – виражається в управлінні валютними резервами; 4) монетарна – здійснення коригування процентних ставок (зокрема, через зростання або зниження інвестиційних потоків); 5) стабілізаційна – проявляється в інтервенціях на валютному ринку; 6) координаційна – відображається в узгодженні політики з міжнародними стандартами. Зазначені функції є узагальненим теоретичним проявом основоположних механізмів валютної політики, котрі охоплюють інтеграцію монетарних, фіскальних й економічних факторів у рамках забезпечення стабільності національної валюти та підтримки оптимального валютного курсу, за допомогою яких безпосередньо відбувається здійснення валютної політики.

Попри значну дослідницьку зацікавленість питаннями концептуальних аспектів валютної політики, проблематика її суб'єктного складу досі залишається недостатньо розробленою в науковій літературі. У переважній більшості наукових праць дана категорія висвітлюється фрагментарно, здебільшого шляхом узагальнюючого посилання на державу як основного носія валютної політики [6, с. 77-78]. Лише поодинокі дослідницькі підходи здійснюють спробу деталізації відповідних суб'єктів, зокрема шляхом виокремлення центрального банку, міністерства фінансів чи окремих міжнародних фінансових інституцій як безпосередніх реалізаторів валютно-регуляторних функцій. На нашу думку, саме такий підхід є найбільш оптимальним, оскільки він репрезентує валютну політику крізь призму діяльності уповноважених державою суб'єктів.

Суб'єкти валютної політики являють собою коло учасників економічної діяльності, котрі або здійснюють державний вплив на систему валютних відносин, або підпадають під його дію. До провідних інституцій, які виконують функції реалізації валютної політики, належать органи валютного регулювання державного рівня та суб'єкти банківської інфраструктури. В Україні органами, у компетенцію яких входить валютне регулювання та контроль, є Національний банк України (далі – НБУ), Міністерство Фінансів України, уповноважені банки, а також Державна податкова служба України, Державна митна служба України та Казначейська служба України. Кожен з цих органів здійснює індивідуальні й взаємодоповнюючі функції в межах валютної політики, сприяючи рівновазі валютних процесів.

Втім, Національний банк України займає фундаментальне місце в структурі валютної політики, виконуючи функцію головного регулятора валютних відносин і забезпечуючи стабільність грошово-кредитної системи, особливо в умовах глобалізаційних трансформацій та внутрішньої економічної ситуації. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» (ділі – Закон), Національний банк України є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [8].

Ключовим вектором валютної політики Національного банку України виступає інституційно зумовлене забезпечення макрофінансової стабільності, зокрема стійкості грошово-кредитної сфери через мінімізацію девальваційно-інфляційних шоків. Відповідно, валютне регулювання слід розуміти як складову ширшої системи макроекономічного середовища, метою котрої є зниження валютних ризиків і нейтралізація будь-яких валютних дисбалансів. Таким чином, НБУ виконує роль головного системного регулятора, який, у межах нормативно-правової компетенції, забезпечує стійкість банківської системи шляхом впровадження плану забезпечення фінансової стабільності, і є відповідальним за її функціонування загалом.

Фундаментальний аспект валютної політики України регламентується в ст. 99 Конституції України, положенням якої закріплено: забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України [9]. Крім того, в ст. 100 Кон-

ституції України встановлено, що Рада Національного банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики та здійснює контроль за її проведенням [9].

З погляду правового аналізу, конституційне закріплення статусу НБУ виступає нормативним виявом його ключової ролі не тільки у сфері валютної політики, а й висвітлює його роль у державотворенні та функціонуванні держави загалом. В контексті того, що валютна політика є частиною грошово-кредитної політики, котра, у свою чергу, є складовою загальної економічної політики, позиція Національного банку України як центрального органу реалізації валютної політики характеризується дуже впливовою, оскільки саме він забезпечує її стратегічну координацію, охоплюючи валютне регулювання й контроль задля валютної стабільності та фінансової безпеки держави в цілому. Як наслідок, головна мета валютної політики Національного банку України в межах монетарної політики об'єктивується в підтриманні стабільності курсу національної валюти та досягненні рівноваги в платіжному балансі держави [3, с. 207].

НБУ здійснює валютну політику, спираючись на Основні засади грошово-кредитної політики, котрі Рада Національного банку розробляє на підставі пропозицій, наданих Правлінням Національного банку, і які визначають показники діяльності НБУ у середньостроковій перспективі для досягнення його цілей (ст. 24 Закону) [8]. Водночас, ст. 25 Закону України «Про Національний банк України» чітко і конкретно окреслює комплекс інструментів грошово-кредитної політики, включаючи: 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків; 2) процентну політику; 3) рефінансування банків; 4) валютні інтервенції (купівля-продаж валютних цінностей на валютних ринках); 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку та інші [8]. Слушною є наукова позиція, котра наголошує, що інструменти грошово-кредитної політики, першочергово, спрямовані на регулювання грошової маси, одночасно виконують роль інструментів валютного регулювання [10, с. 106].

Функції Національного банку України, які ним здійснюються в рамках валютної політики, у своїй сукупності, націлені на комплексне забезпечення стабільності національної валюти як ключового елемента загальнодержавної економіки. У ст. 6 Закону однозначно зазначено, що основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України, при виконанні котрої НБУ має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі [8].

Разом із тим, Національний банк України як центральний орган формування валютної політики, згідно з ст. 7 Закону, виконує такі функції: 1) відповідно до розроблених Радою Національного банку України Основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику; 2) монопольно здійснює емісію національної валюти України та організує готівковий грошовий обіг; 3) виступає кредитором останньої інстанції для банків і організує систему рефінансування; 4) встановлює для банків правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; 5) організовує створення та методологічно забезпечує систему грошово-кредитної та фінансової статистики, статистики платіжного балансу, міжнародної інвестиційної позиції, зовнішнього боргу, статистичної інформації фінансових установ, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює Національний банк та інші [8]. Такий нормативно врегульований спектр функцій НБУ свідчить про складну і вагомую природу його впливу на валютну політику, що обумовлює його центральне місце у забезпеченні національної валюти, регулюванні валютного ринку й контролі за валютною стабільністю.

Правовий статус Національного банку України насамперед окреслюється його економічною самостійністю, оскільки, відповідно до ст. 4 Закону, Національний банк є економічно самостійним органом, є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і закріплено за ним на праві господарського відання, а також він не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади й фінансових установ [8]. Така специфіка діяльності НБУ дозволяє йому приймати необхідні рішення без безпосереднього впливу Кабінету Міністрів України та інших державних органів у галузі визначення курсу національної валюти, валютних резервів, валютних обмежень тощо. Зокрема, Національний банк має статутний капітал, що є державною власністю, і становить 10 мільйонів гривень [8]. Тобто НБУ в рамках реалізації валютної політики держави функціонує як автономний суб'єкт владних повноважень, забезпечує самофінансування, наділений монопольним правом емісії національної валюти, розпоряджається величезним масивом грошових коштів, при цьому, виступаючи як інституційно незалежний орган, наділений дискреційними повноваженнями (однак з підзвітністю Верховній Раді України).

Важливо наголосити, що як у науковому дискурсі, так і на рівні чинного законодавства України, немає усталеного концептуального тлумачення поняття «спеціальний статус» Національного банку України, що створює прогалину у розумінні його сутності. Втім, деякі дослідники все ж таки

пропонують теоретичні варіанти, одним з яких є позиція, котра вбачає спеціальність НБУ в його неналежності до жодної з гілок влади, зважаючи на його основну функцію [11, с. 790].

Роль Національного банку України у валютній політиці – фундаментальна, зважаючи на загальну ефективність стратегічного регулювання валютних відносин у межах конституційно та законодавчо наділених повноважень. Ключові повноваження НБУ у формуванні й реалізації валютної політики перелічені в Законі України «Про валюту і валютні операції», серед яких: 1) визначення порядку проведення розрахунків за валютними операціями; 2) затвердження структури валютного ринку України, умови та порядок торгівлі іноземною валютою та банківськими металами на валютному ринку України; 3) ведення Реєстру пунктів обміну іноземної валюти; 4) ухвалення порядку проведення переказу валютних цінностей; 5) встановлення офіційного курсу валют; 6) визначення порядку транскордонного переміщення валютних цінностей суб'єктами валютних операцій і уповноваженими установами; 7) надання ліцензій на здійснення валютних операцій; 8) здійснення збору статистичних даних про валютні операції, включаючи співпрацю з іншими органами державної влади та органами суб'єктів міжнародного права щодо обміну інформацією, пов'язаною із здійсненням валютних операцій; 9) забезпечує валютний нагляд та інші [12].

Таким чином, НБУ формує структуру валютного ринку України й організовує операції з торгівлі валютними цінностями, здійснює девізну й дисконтну валютну політику та застосовує валютні обмеження у разі необхідності [10, с. 107]. Зважаючи на такий широкий діапазон повноважень, Національний банк України не лише формує основоположні засади валютної політики в розрізі валютного регулювання та контролю, а й прямо впливає на динаміку валютного курсу через законодавчо закріплені механізми. Відповідно, Національний банк України є центральним суб'єктом валютного регулювання, котрий забезпечує збалансованість валютної політики, стабільність національного курсу іноземних грошових одиниць і стійкий розвиток національної економіки в умовах глобалізаційних процесів.

Висновки. Аналіз правового аспекту функціонування Національного банку України у сфері валютної політики дозволяє дійти висновку, що рівень ефективності валютної політики, як складової загальнодержавної економічної політики, прямо пропорційно залежить від якості нормативно-правового регулювання. Здійснення валютної політики вимагає чітко визначених правових механізмів, котрі націлені не тільки на регулювання валютних операцій, але й гарантують стабільність національної валюти та її інтегрованість у міжнародну валютну систему. Відтак, окрім її стратегічного змісту, суттєвим є інституційне наповнення, де, як було доведено, ключове місце займає Національний банк України, котрий виступає центральним суб'єктом формування та реалізації валютної політики держави, здійснюючи свою діяльність у межах широких дискреційних повноважень, регламентованих чинним законодавством України. Його роль у валютній політиці об'єктивується в забезпеченні валютного регулювання та контролі, зокрема через встановлення офіційного курсу гривні, регулювання валютного ринку й здійснення інтервенцій, формування золотовалютних резервів, контроль валютних операцій, розробку нормативно-правових актів з валютного регулювання тощо. Крім того, НБУ наділено функціональною автономією, котра закріплена на конституційному рівні та деталізована в спеціальному законодавстві, що дозволяє йому формувати валютну політику як частину загальної фінансово-економічної стратегії держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Akin O., Coleman N.S., Fons-Rosen C., Peydró J.-L. Political connections and informed trading: Evidence from TARP. *Financial Management*. 2021. Vol. 50 Is. 3. P. 619–644.
2. Lapavistas C. The limits of currency politics. *European Law Open*. 2023. Vol. 2 Is. 3. P. 636–653.
3. Токар О.І. Сучасна валютна політика та особливості її реалізації в Україні. Організаційні та правові аспекти формування перспектив сталого економічного розвитку України: зб. матер. і тез наук.-практ. конф. (Київ, 27 травня 2016 року). Київ: НАВС, 2016. С. 206–210.
4. Адамик Б., Скірка А. Особливості реалізації валютної політики Національного банку України в посткризовий період економіки. *Наука молода*. 2012. № 17. С. 55–63.
5. Farhan M.N., Hussein A.T., Majeed O.H. The impact of monetary policy on monetary stability in Iraq for the period (2004-2018). *Eurasian Journal of History, Geography and Economics*. 2022. Vol. 7. P. 4–14.
6. Деменко К.Е. Організаційно-правові засади реалізації валютної політики як засобу забезпечення фінансової безпеки держави. Дис. ... канд. докт. філос.: 081 – Право / Сумський державний університет. Суми, 2023. 287 с.
7. Serletis A., Dery C. Monetary policy in advanced and emerging economies. *Macroeconomic Dynamics*. 2024. Vol. 29. P. 1–29.

8. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text> (дата звернення: 27.05.2025 р.).
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.06.2025 р.).
10. Ткач С.В. Організаційно-правові засади валютного регулювання в Україні. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія: «Економічні науки»*. 2015. № 4. Т. 1. С. 104–111.
11. Хрустальова Ю.С. Національний банк України як суб'єкт адміністративно-процедурних відносин у банківській сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 789–791.
12. Про валюту і валютні операції : Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2473-19#Text> (дата звернення: 03.06.2025 р.).

УДК 342.336.143.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.58>

СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ТРАНСПОРЕНТНОСТІ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

Сташишин О.А.,

*аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін,**Львівський державний університет внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0003-9062-1379

Сташишин О.А. Способи реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі.

У статті на підставі чинного законодавства та норм Європейського Союзу розглянуто способи реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі. Об'єктом дослідження є врегульовані нормами бюджетного права бюджетні правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією принципу транспарентності. Предметом дослідження є принципи та норми національного і міжнародного права, що регулюють правовідносини щодо реалізації прозорості в бюджетній сфері. Методологічну основу склали загальнонаукові методи пізнання: аналітичний, системний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий. Вказано, що принцип транспарентності в системі принципів бюджетного права може бути віднесений до загально правових принципів, він взаємопов'язаний з усіма принципами бюджетного права та реалізується на усіх стадіях бюджетного процесу. Принцип транспарентності бюджетного права є об'єктивно існуючим елементом системи форм національного бюджетного права, первинний регулятор бюджетних правовідносин, що є результатом узагальнення досвіду в правотворчій та право реалізаційній діяльності в бюджетній сфері, забезпечує прями та зворотні зв'язки та розвиток всіх інститутів бюджетного права. Зазначено, що основними особливостями реалізації принципу транспарентності бюджетного права в бюджетному процесі є: загально - правова природа; участь у реалізації принципу прозорості бюджетного права широкого кола суб'єктів бюджетного процесу; використання органами публічної влади в процесі реалізації принципу нових інформаційних технологій, здійснення електронної взаємодії між усіма учасниками бюджетного процесу щодо розкриття бюджетної документації та бюджетної діяльності з використанням інформаційних систем, що зумовлює запит на відповідні компетенції учасників бюджетних правовідносин; наявність юридичного обов'язку органів державної влади звітувати перед громадськістю про хід виконання бюджету; наявність юридичного обов'язку кожного нижчого учасника бюджетного процесу реалізувати принцип прозорості бюджетного права, і кореспондуючого їй контрольного повноваження вищого учасника.

Ключові слова: гласність, прозорість, органи публічної влади, бюджетні правовідносини, суб'єкти бюджетного процесу, фінансове право.

Stasyshyn O.A. Ways to implement the principle of transparency in the budget process.

Based on current legislation and European Union standards, this article examines ways to implement the principle of transparency in the budget process. The object of the study is budgetary legal relations regulated by budgetary law that arise in connection with the implementation of the principle of transparency. The subject of the study is the principles and norms of national and international law that regulate legal relations regarding the implementation of transparency in the budgetary sphere. The methodological basis consists of general scientific methods of cognition: analytical, systemic, structural-functional, and comparative-legal. It is indicated that the principle of transparency in the system of principles of budget law can be attributed to general legal principles, is interrelated with all principles of budget law, and is implemented at all stages of the budget process. The principle of transparency in budgetary law is an objectively existing element of the system of forms of national budgetary law, the primary regulator of budgetary legal relations, which is the result of generalizing experience in law-making and law enforcement activities in the budgetary sphere, ensuring direct and reverse links and the development of all institutions of budgetary law. It is noted that the main features of the implementation of the principle of transparency of budget law in the budget process are: general legal nature; the participation of a wide range of subjects of the budget process in the implementation of the principle of transparency of budget law; the use by public authorities of new information technologies in the process of implementing the principle, the implementation of electronic interaction between all participants in the budget process regarding the disclosure of budget documentation and budget activities using information systems, which determines the demand for the relevant competencies of participants in budget legal relations; the legal obligation of public authorities to report to the public on

the implementation of the budget; the legal obligation of each lower participant in the budget process to implement the principle of transparency of budget law, and the corresponding control powers of the higher participant.

Key words: openness, transparency, public authorities, budgetary legal relations, participants in the budget process, financial law.

Постановка проблеми. Зміни публічного управління, активізація взаємодії його елементів з інститутами громадянського суспільства з метою підвищення довіри громадян до держави, процеси цифровізації сфер суспільних правовідносин зумовлюють необхідність дослідження основних категорій фінансового права, у тому числі бюджетного права як підгалузі фінансового права, з позиції вдосконалення правового забезпечення доступності інформації про стан публічних фінансів. Вимога про доступність такої інформації стосовно бюджетної сфери представлена у вигляді принципу транспарентності бюджетної системи, закріпленого в Бюджетному кодексі України.

Мета дослідження полягає у вивченні способів реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню транспарентності бюджетного процесу в Україні приділили увагу вчені: Т.М. Боголіб, В.І. Борейко, С.А. Буковинський, А.Є. Буряченко, Г.Л. Вознюк, О.І. Демків, А.В. Завгородній, В.В. Малишко, Ц.Г. Огонь, К.В. Павлюк, Д.В. Полозенко, С.В. Слухай, Т.С. Смовженко, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші.

Виклад основного матеріалу. Фінансова діяльність – одна з важливих функцій держави, а бюджетний процес – її невід’ємний елемент. Легітимне визначення бюджетного процесу представлено в Бюджетному кодексі України – це регульована правовими актами України діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу щодо складання та розгляду проектів бюджетів, затвердження та виконання бюджетів, контролю їх виконання, здійснення бюджетного обліку, складання, зовнішньої перевірки, розгляду та затвердження бюджетної звітності [1, с. 95].

Бюджетний процес – регламентована нормами бюджетно-процесуального права діяльність представницьких і виконавчих органів державної влади, місцевого самоврядування, інших учасників бюджетного процесу щодо складання проектів бюджетів, їх розгляду та затвердження, виконання бюджетів і здійснення бюджетного обліку, складання, зовнішньої перевірки, розгляду та затвердження бюджетної звітності, здійснення бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Бюджетний процес – врегульована процесуальними нормами бюджетного права діяльність щодо складання проектів законів (рішень) про бюджет, їх розгляду та затвердження, виконання законів (рішень) про бюджет.

Виділяють особливості бюджетного процесу: бюджетний процес визначений у Бюджетному кодексі України (далі – БК України), де детально розписані учасники бюджетного процесу, етапи, процедури та інші складові, необхідні для його реалізації; бюджетний процес реалізується на всіх рівнях бюджетної системи [2]. Кожна публічно-територіальна одиниця має власний бюджет діє в межах закріплених бюджетних повноважень; період проходження бюджету по всіх стадіях називають бюджетним циклом; будується на основі принципу поділу влади; пов’язаний з правозастосовною діяльністю у сфері публічних фінансів.

Характеризуючи контроль у бюджетному процесі, визначають роль зворотного зв’язку і умови ефективного управління державою. Зворотний зв’язок розглядається як частина інформаційного обміну [3, с. 63].

У науці фінансового права стадію бюджетного процесу обґрунтовано визначають як регульований нормами бюджетного права самостійний і завершений етап діяльності учасників бюджетного процесу, пов’язаний з утворенням, розподілом і використанням бюджету як фінансово-правового і фінансово-планового акта.

Бюджетний процес поділяють на такі стадії: розроблення та складання проекту бюджету; розгляд і затвердження проекту бюджету; виконання бюджету; складання, розгляд і затвердження звіту про виконання бюджету.

Принцип транспарентності реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу всіх рівнів національної бюджетної системи. Особливості та способи (форми) реалізації можуть мати певну специфіку. Дана специфіка обумовлена особливостями бюджетного процесу як багатостадійної діяльності уповноважених органів та їх посадових осіб, цілями та завданнями, які повинні бути вирішені на відповідній стадії, суб’єктивним складом стадії та обсягом повноважень суб’єктів.

Прозорість (транспарентність) виступає важливим чинником підзвітності державних органів, а також зменшує ризики корупції та нецільового використання бюджетних коштів [4, с. 345].

Система принципів бюджетного права ґрунтується на принципах фінансового права і охоплює характерні виключно фінансовим відносинам принципи – загальні та міжгалузеві [5, с. 124].

Особливості реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі реалізуються: на основі правових норм на всіх стадіях бюджетного процесу; кожною гілкою влади, що бере участь у бюджетному процесі; контролюють спеціально уповноважені органи, виступають правовим регулятором, що забезпечує «згоду народу з владою» в питаннях складання, розгляду, затвердження, виконання бюджету, що забезпечує відкритість надання бюджетної звітності та контрольних процедур на відповідних стадіях бюджетного процесу.

У практиці бюджетного процесу важливим фактором виступає прийняття бюджету як документа, що містить дохідні та видаткові статті. Підтвердженням подібних поглядів можуть служити висновки прихильників концепції «good governance», які визнають необхідність участі громадян у прийнятті політичних рішень, у тому числі тих, що безпосередньо зачіпають права і свободи громадян [6, с. 442].

Важливіше призначення принципу транспарентності – легітимація результатів кожної стадії і всього бюджетного процесу, що підтверджується вимогами офіційного опублікування законів (рішень) про бюджет, або розміщення бюджетної інформації в Інтернеті для загального ознайомлення. У Національній економічній стратегії на період до 2030 року (Напрямок 8.1 розділу Стратегії) зазначено, що з метою забезпечення соціально-економічного та науково-технологічного розвитку країни одним із ключових напрямів названо реалізацію прискореного впровадження цифрових технологій в економіці та соціальній сфері [7, с. 388].

Аналіз чинних правових актів у сфері регулювання бюджетних правовідносин та практики їх застосування показав різноманіття форм і способів реалізації принципу прозорості законодавчими (представницькими) органами державної влади та місцевого самоврядування (далі – органами влади) як суб'єктами бюджетного процесу [8, с. 398].

Універсальними формами реалізації принципу прозорості органами влади є громадське обговорення та громадська участь. Громадське обговорення є формою громадського контролю суспільно значущих питань з обов'язковою участю в такому обговоренні уповноважених осіб, представників фізичних і юридичних осіб, громадських об'єднань, інтереси яких зачіпаються відповідним рішенням. Під громадською участю в бюджетному процесі розуміють систематичний процес, що характеризує взаємовідносини органів публічного управління та громадськості щодо вираження інтересів і прав суспільства в бюджетній політиці. Процедури та порядок реалізації вищезазначених форм при прийнятті проекту про бюджет на відповідний рік і плановий період визначаються органом влади і залежать від його статусу та обсягу повноважень.

Способами громадського обговорення можуть бути: парламентські публічні слухання, конференції, наради, круглі столи, семінари, громадське обговорення проектів нормативних актів. Ефективність взаємодії між органами законодавчої влади та суспільством за допомогою заочної та очної форм підтверджують реалізацію принципу транспарентності на другій стадії бюджетного процесу. Без реалізації принципу транспарентності неможливо здійснити взаємодію при проведенні парламентських слухань щодо проектів бюджетів між органами законодавчої влади та народом за допомогою мережі Інтернет.

Що стосується діяльності Верховної Ради України щодо реалізації принципу транспарентності в бюджетному процесі, то слід відзначити важливість проведення такого контрольного заходу, як парламентські слухання, що організовуються комітетом Верховної Ради України з питань бюджету. Предметом слухань є основні напрями бюджетної політики на наступний рік і плановий період. У даний час опублікування закону (рішення) про бюджет здійснюється в двох варіантах – друкованому та електронному.

Транспарентність – це важливий публічний аспект якісного публічного управління (обґрунтованість, результативність, ефективність), а в контексті цифровізації та цифрової трансформації публічного управління забезпечення транспарентності набуває критично важливого значення [9, с. 134].

Важливими політичними правами громадян України є право на участь в управлінні справами держави, право звертатися до державних органів та органів місцевого самоврядування. Реалізація зазначених політичних прав передбачає певний ступінь поінформованості суспільства про «справи держави», в тому числі – про складання основного фінансового плану країни – бюджету.

Ознайомлення з матеріалами щодо підготовки проектів бюджетів створює передумови для висловлення громадянами своєї думки про плани держави на фінансовий рік. У цьому проявляється практичне значення реалізації принципу прозорості в ході підготовки проекту закону (рішення) про бюджет, тобто на першій стадії бюджетного процесу.

При узгодженні документів бюджетного планування, органи виконавчої влади приймають рішення за результатами розгляду матеріалів і документів з метою подальшого додавання їх до проекту бюджету. Важливо, щоб кожен громадянин міг ознайомитися з діяльністю органів влади з підготовки проектних матеріалів, зі змістом матеріалів і проектом бюджету. В останньому випадку найбільш ефективним способом доведення інформації до одержувачів є розміщення відповідних матеріалів в мережі Інтернет.

Розміщення державними органами інформації про діяльність в мережі Інтернет у формі відкритих даних здійснюється щодо втілення в життя положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства [10].

Закон про бюджет є суспільно значущим правовим актом. Дану пропозицію аргументуємо з посиланням на зарубіжний досвід. Зокрема, стаття 15 (1) Договору про функціонування Європейського Союзу (англ. Treaty on the Functioning of the European Union, далі – TFEU) та стаття 42 Хартії основних прав закріплюють право людини на доступ до документів, що зберігаються в установі [11]. Даний напрям реалізації принципу прозорості детально розроблений у Регламенті Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 1049/2016. Вищевикладене є одним з аспектів реалізації принципу прозорості. У Декларації до Маастрихтського договору (англ. Treaty on European Union, далі – TEU) держави-члени вказали на подвійний характер принципу відкритості, підкресливши, що прозорість процесу прийняття рішень зміцнює демократичний характер інститутів і довіру громадськості до адміністрації. В результаті було прийнято рішення про включення до Договору статті 1, яка передбачає, щоб рішення приймалися якомога відкрито.

Такий підхід до прозорості проявляється в роботі Комісій ЄС, де вільний доступ до інформації є одним із низки заходів підвищення відкритості процесу прийняття рішень, таких як: щорічна публікація робочої програми, швидша публікація документів Комісії всіма мовами ЄС та пріоритет кодифікації ЄС.

Інформація, що розміщується для загального доступу, повинна бути систематизована і представлена в зручній, інтуїтивно зрозумілій для використання формі. З огляду на це, видається необхідним обов'язкове і повне розміщення пов'язаної з бюджетом інформації та документів на порталі Єдиної інформаційної системи соціальної сфери. Аналогічні заходи є прийнятними на всіх рівнях бюджетної системи України і сприятимуть зміцненню довіри до влади, збільшенню громадянської активності населення.

Розглянутий ресурс є важливим інструментом реалізації принципу транспарентності, оскільки він призначений для забезпечення доступу до інформації про бюджетну систему та про організацію бюджетного процесу в Україні; до інформації про здійснення публічними утвореннями бюджетних повноважень та їх участь у бюджетних правовідносинах, що регулюються правовими актами; до відомостей, що визначаються Міністерством фінансів України відповідно до бюджетних повноважень.

Крім першої стадії бюджетного процесу, органи влади реалізують принцип транспарентності на стадії виконання законів (рішень) про бюджети, при складанні звітності про виконання. Реалізація принципу прозорості на стадії виконання бюджетів означає повноту надання інформації про хід виконання, а складання звітності про виконання бюджету є прикладом зворотного зв'язку в бюджетній діяльності держави і робить цю діяльність відповідною конституційним характеристикам державності.

Важливе значення для виконання бюджетів має діяльність казначейства України, яке складає і веде касовий план виконання державного бюджету в поточному фінансовому році. Формування відповідних документів та обмін ними між Державною казначейською службою та Міністерством фінансів України, учасниками процесу прогнозування, Рахунковою палатою України та іншими суб'єктами бюджетного процесу здійснюється з використанням інформаційних систем у формі електронних документів з посвідченням кваліфікованим електронним підписом керівника.

Вся інформація згрупована за рівнями бюджетної системи та видами бюджетів і включає: інформацію про виконання бюджетів; зведену інформацію по бюджетні установи; статистику державних фінансів; показники, що характеризують ефективність управління державним майном; відомості про використання бюджетних коштів.

Важлива роль у забезпеченні прозорості бюджетного процесу відводиться Рахунковій палаті України. Закон «Про Рахункову палату» визначає як принципи здійснення державного аудиту вигоди, серед яких – принципи відкритості та гласності [12].

Принцип гласності означає можливість опублікування звітів і документів Рахункової палати для загального відома, у тому числі на офіційному сайті Рахункової палати в Інтернеті. Принцип відкритості означає повне та своєчасне ознайомлення посадових осіб об'єктів аудиту з результатами контрольних і експертних процедур.

Можна вважати, що принцип гласності правильніше називати принципом прозорості, який передбачає розміщення інформації про діяльність у медіа, обговорення розрахунків по бюджету ще на стадії складання.

Принцип прозорості в діяльності вищого органу фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу реалізується за допомогою: розміщення анкет для опитування громадян; щомісячних випусків офіційного інформаційного видання; звітних даних про проведені контрольні заходи, офіційних висновків-експертиз щодо законопроектів, інформації про попередній аудит і подальший контроль.

Проведене дослідження дозволило визначити і сформулювати основні способи та особливості реалізації принципу прозорості стосовно кожної стадії бюджетного процесу.

Особливості реалізації принципу прозорості на стадії складання проекту бюджету: має загально-правову природу і має документальне закріплення в актах вищої юридичної сили; реалізується широким колом суб'єктів – учасників даного етапу бюджетного процесу; реалізується як правовий регулятор, що забезпечує обґрунтованість показників проектів бюджетів, регулятор для формування бюджетів усіх рівнів і бюджетів позабюджетних фондів бюджетної системи України відповідно до правових актів.

Способи реалізації принципу прозорості на стадії розгляду та затвердження проекту закону про бюджет: всебічне обговорення проекту бюджету представницькими органами, у тому числі в засобах масової інформації; парламентські слухання (публічні слухання); конференції, наради, круглі столи, що проводяться учасниками бюджетного процесу; громадське обговорення проектів нормативно-правових актів.

Особливості та проблеми реалізації принципу прозорості на стадії розгляду та затвердження проекту закону про бюджет: принцип прозорості реалізується органами законодавчої влади; реалізація принципу в діяльності органів державної влади в світлі появи нових інформаційних технологій, що вимагають від державних службовців вміння володіти інструментами відкритості, передбаченими правовими актами та іншими правовими актами; обов'язок органів державної влади звітувати перед громадськістю про хід виконання бюджету; є інструментом (регулятором) забезпечення відкритості бюджетної діяльності суб'єктів бюджетного процесу, доступності інформації з бюджетних питань для населення, чим досягається формування громадянської активності та побудови діалогу влади і суспільства.

Висновки. Принцип прозорості в системі принципів бюджетного права взаємопов'язаний з усіма принципами бюджетного права, реалізується на всіх стадіях бюджетного процесу, в міжбюджетних і контрольно-бюджетних правовідносинах у вигляді різних форм і способів. Способи реалізації визначають необхідність доповнення інструментарію інформаційної взаємодії суб'єктів бюджетного процесу з інститутами громадянського суспільства з метою здійснення громадського контролю доходів і витрат бюджету.

Способи реалізації принципу прозорості класифікуються залежно від способу одержання інформації на безпосередні та опосередковані. До безпосередніх процесуальних засобів належать розміщення інформації про бюджет в офіційних джерелах інформації. До опосередкованих правових засобів – повідомлення, запит, опублікування в юридичних наукових виданнях, у тому числі у систематизованих правових системах.

Визнати, що у даний час принцип прозорості бюджетного права реалізується ефективно і в повній мірі, не представляється можливим, зважаючи на відсутність його визначення в Бюджетному кодексі України. Відсутність формулювання принципу прозорості бюджетного права в Бюджетному кодексі України та способів його реалізації призводить до відсутності єдності в правозастосовній діяльності та до зловживань і корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Проць І.М., Скриньковський Р.М., Лозинський Ю.Р. Фінансове право України: навчальний посібник. Львів: СПОЛОМ, 2022. 394 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.
3. Закернична А., Бондар В. Бюджетний процес в Україні: сутність, особливості та проблеми. *Scientific review of the actual events, achievements and problems*. Berlin. April 4, 2025. С. 61–66.
4. Гарбінська-Руденко А.В., Курдибан С.П., Янкова М.В. Актуальні питання реалізації принципу прозорості у бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2025. Випуск 88: частина 2. С. 343–348.
5. Yesimov S., Vorovikova V. Principles of application of measures of budgetary and legal coercion. *Social & Legal Studios*. 2020. Issue 4 (10). P. 123–129.

6. Blikhar M., Sirant M., Hurkovskyy M., Mykhalitska N., Yatsyk N., Yesimov S. Economic and legal characteristics of financialization: benefit or harm to the real economy? *Financial and credit activity-problems of and practice*. 2023. V. 1. Issue 48. P. 418–426.
7. Єсімов С.С. Зарубіжний досвід цифровізації державних послуг. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 386–390.
8. Проць І.М. Теоретичні підходи до класифікації бюджетно-правових норм-стимулів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 396–400.
9. Пархоменко-Куцевіл О. Теоретичні засади застосування штучного інтелекту в системі публічного управління як основа транспарентності. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2025. Випуск 11. С. 126–135.
10. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 07.09.2021 р. № 487/2021. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#n17>.
11. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.
12. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/576-19>.

УДК 342.722 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.59>

ОСНОВНІ ОБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Стахура А.П.,

*аспірант кафедри теорії держави та права**Навчально-наукового інституту права**та інноваційної освіти**Дніпровського державного**університету внутрішніх справ*

ORCID: 0009-0004-9497-9797

Стахура А.П. Основні об'єкти адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України.

Стаття присвячена визначенню основних об'єктів адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України. Наголошено на тому, що незважаючи на нормативно закріплені гарантії рівності прав жінок та чоловіків в Україні, практика функціонування правоохоронних органів України демонструє тривале існування певних бар'єрів у забезпеченні гендерного балансу. Звернуто увагу на те, що проблема досягнення рівності між жінками та чоловіками у секторі безпеки і оборони України не перестає бути актуальною, тоді як введення воєнного стану в Україні лише актуалізувало її значущість. До об'єктів адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України віднесені наступні: а) права, свободи та законні інтереси жінок та чоловіків при проходженні служби в поліції; б) принцип недискримінації за ознакою статі у колективах; в) кадрова політика, спрямована на формування гендерного балансу; г) гендерно нейтральні умови проходження служби та рівні можливості для жінок та чоловіків; ґ) правопросвітницька діяльність; д) внутрішні організаційні документи щодо недопущення дискримінації та забезпечення гендерної рівності; е) інституції, уповноважені реагувати на прояви дискримінації за ознакою статі; є) механізми захисту та відновлення прав осіб, постраждалих від проявів дискримінації за ознакою статі в Національній поліції України. Вказано на суб'єктів владних повноважень в МВС України та Національній поліції України до повноважень яких віднесено забезпечення гендерної рівності. Об'єкти адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України визначені як відносини та пов'язані з ними права, інституції, політики й механізми які зазнають управлінського впливу уповноважених суб'єктів щодо захисту від дискримінації за ознакою статі а також забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під час вступу, проходження та припинення служби в поліції. Наголошено, що стан адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності в Національній поліції України залишається фрагментарним. Як наслідок, названі об'єкти адміністративно-правового забезпечення залишаються недостатньо «захищеними» дією правових та організаційних інструментів, що породжує подальше існування проблем у досліджуваній сфері.

Ключові слова: стаття, права і свободи, поліція, об'єкт, гендерна рівність, недискримінація, рівність жінок та чоловіків, адміністративно-правове забезпечення, гендерний баланс.

Stakhura A.P. The main objects of administrative and legal support for gender equality in the National Police of Ukraine.

The article is devoted to identifying the main objects of administrative and legal support for gender equality in the National Police of Ukraine. It is emphasized that despite the statutory guarantees of equality of rights of women and men in Ukraine, the practice of functioning of law enforcement agencies of Ukraine demonstrates the continued existence of certain barriers to ensuring gender balance. The author emphasizes that the problem of achieving equality between women and men in the security and defense sector of Ukraine does not cease to be relevant, while the introduction of martial law in Ukraine has only actualized its significance. The objects of administrative and legal support for gender equality in the National Police of Ukraine include the following: a) rights, freedoms and legitimate interests of women and men while serving in the police; b) principle of non-discrimination on the basis of gender in teams; c) personnel policy aimed at forming a gender balance; d) gender-neutral conditions of service and equal opportunities for women and men; e) legal awareness activities; f) internal organizational documents on non-discrimination and gender equality; g) mechanisms for protecting and restoring the rights of victims of gender discrimination in the National Police of Ukraine. The author indicates the

subjects of authority in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police of Ukraine whose powers include ensuring gender equality. The objects of administrative and legal support for gender equality in the National Police of Ukraine are defined as relations and related rights, institutions, policies and mechanisms that are subject to the management influence of authorized entities to protect against gender discrimination and ensure equal rights and opportunities for women and men when entering, performing and terminating service in the police. It is emphasized that the state of administrative and legal support for gender equality in the National Police of Ukraine remains fragmented. As a result, the mentioned objects of administrative and legal support remain insufficiently "protected" by the action of legal and organizational instruments, which gives rise to the further existence of problems in the area under study.

Key words: gender, rights and freedoms, police, object, gender equality, non-discrimination, equality of women and men, administrative and legal support, gender balance.

Постановка проблеми. Розв'язана проти України військова агресія викликала багато змін у більшості складових суспільного життя. Значною мірою це обумовлено проведенням мобілізаційних заходів, нелегальним виїздом осіб чоловічої статі призовного віку за межі України, внутрішнім переміщенням значної кількості населення, обмеженнями прав і свобод людини тощо. Серед іншого, реалії відкритого збройного протистояння та воєнного стану позначились на внутрішній організаційній діяльності органів публічної адміністрації.

Так, одним із небагатьох питань, що набули «нового значення» у особливих правових умовах слід вважати збільшення уваги до забезпечення рівності жінок та чоловіків (гендерної рівності) в Україні. Насамперед, тут потрібно вести мову про спеціальності та сфери, які мають стійку асоціацію у традиційному суспільстві з чоловічою статтю: Збройні сили України, правоохоронні органи, будівництво, транспорт тощо. Так, все більшу роль у діяльності Національній поліції України відіграють поліцейські жіночої статі.

Незважаючи на нормативно закріплені гарантії рівності прав жінок та чоловіків в Україні, практика функціонування правоохоронних органів України демонструє тривале існування певних бар'єрів у забезпеченні гендерного балансу. Перерахованими обставинами і обумовлена необхідність дослідження адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України в цілому та об'єктів такого забезпечення зокрема.

Мета статті полягає у визначенні основних об'єктів адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України.

Стан опрацювання проблематики. Проблема досягнення рівності між жінками та чоловіками у секторі безпеки і оборони України не перестає бути актуальною, тоді як введення воєнного стану в Україні лише актуалізувало її значущість. Серед українських науковців, які досліджували гендерну проблематику у призмі права слід вказати на доробок І. Грицай, Н. Ісакова, Б. Логвиненка, Т. Марценюк, Л. Наливайко, Н. Уварової та багатьох інших. Поряд і цим, триваючі мобілізаційні заходи обумовлюють своєчасність вирішення проблем, пов'язаних із досягненням гендерного балансу у діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу слід розпочати з визначення сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення», що дозволить нам виокремити його основні об'єкти у призмі гендерної рівності в Національній поліції України.

Так, Л. Чистоклетов та О. Хитра під адміністративно-правовим забезпеченням пропонують розуміти адміністративно-правову основу впливу суб'єктів державно-владних повноважень на суспільні відносини у сфері публічного управління та їх діяльність, спрямовану на формування, використання й удосконалення цієї основи з метою реалізації цілей адміністративного права [1, с. 176].

Зі свого боку В. Терехов звертає увагу на те, що термін «забезпечення» розглядається як система заходів, факт діяльності суб'єкта охорони правопорядку, низка способів та засобів функціонування явищ. Також, під «адміністративно-правовим забезпеченням правоохоронної діяльності» він пропонує розуміти систему законодавчо закріплених адміністративно-правових засобів реалізації прав та свобод громадян за допомогою визначеного кола суб'єктів у рамках їх компетенції щодо забезпечення правоохоронних функцій [2, с. 67].

У зв'язку із цим В. Левківська вдало відмічає, що конкретний зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення» великою мірою залежить від того, яким суб'єктом (суб'єктами) воно здійснюється, і вектор його спрямованості, тобто того, що є об'єктом чи конкретним предметом адміністративно-правового впливу [3, с. 84].

Дійсно, говорячи про адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності потрібно відмежовувати його, приміром, від адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я. Тут сама сутність забезпечення залишається незмінною, але при цьому суттєво відрізняються його

зовнішні та внутрішні сторони. Мають бути враховані не тільки законодавчі акти та відповідні заходи, здійснювані органами публічної влади, а й програми, спрямовані на подолання гендерної нерівності, інформаційні кампанії з питань гендерної рівності, відповідні механізми моніторингу та звітності про стан гендерної рівності а також захист від будь-яких проявів дискримінації за ознакою статі у всіх сферах життя.

Наприклад, О. Левицький як об'єкт адміністративно-правового забезпечення досліджував карантинні і протиепідемічні заходи, під якими пропонував розуміти спеціальні адміністративні, медичні, санітарні та, зокрема, протиепідемічні заходи правового режиму карантину, які носять, переважно, обмежувально-примусовий характер та застосовуються на відповідній території держави у чітко визначених часових і кількісних рамках з метою протидії поширенню інфекційних хвороб, припиненню епідемії, а також запобіганню смертності і нанесенню шкоди здоров'ю населення України [4, с. 487].

Т. Корж-Ікаєва у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх» як об'єкти адміністративно-правового забезпечення розкрила права і свободи неповнолітніх, визначивши поняття та особливості такого забезпечення через систему суб'єктів [5, с. 14].

У свою чергу, Т. Білоус визначає об'єктами адміністративно-правових відносин у сфері нотаріальної діяльності різноманітні матеріальні й нематеріальні блага, які становлять публічну цінність та діяння суб'єктів адміністративного права в зазначеній сфері [6, с. 18].

Не менш важливо вказати, що спільними рисами адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання є їх упорядковуючий вплив на суспільні відносини, наявність спеціальних адміністративно-правових засобів, а також спрямованість на досягнення сталого функціонування держави і суспільства. Відмінності між цими категоріями полягають у пріоритеті цілей: для адміністративно-правового регулювання основною метою виступає реалізація волі держави, а для адміністративно-правового забезпечення – узагальнених потреб та інтересів громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, територіальних громад та окремих громадян [7, с. 553].

Отже, визначальним для нас має бути поняття «адміністративно-правове забезпечення», яке спрямоване на реалізацію прав, задоволення потреб та інтересів учасників правовідносин щодо досягнення гендерного балансу в системі Національної поліції України.

Разом із тим, спираючись на певну спорідненість термінопонять «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання», що полягає у впорядкуванні суспільних відносин, слід детальніше зупинитися на розумінні його об'єкту.

Так, Ю. Бурченко дослідивши адміністративно-правове регулювання правопорушень щодо порушення вимог карантину називає його об'єктом матеріальні й нематеріальні блага, які виникають у сфері забезпечення санітарного й епідемічного добробуту населення: життя, здоров'я [8, с. 106].

Більш широко на це дивився З. Гладун, визнаючи об'єктами адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я певні відносини і явища, галузі й підгалузі медичної та інших видів діяльності у сфері охорони здоров'я, система, територіальні, галузеві, і функціональні підсистеми охорони здоров'я населення України, а також принципи її організації і функціонування [9].

У свою чергу, В. Волков вважає, що об'єкт адміністративно-правового регулювання галузі стандартизації та сертифікації становить собою сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з функціонуванням систем сертифікації та стандартизації в Україні, які упорядковані на основі права [10, с. 8].

Таким чином, під об'єктами адміністративно-правового забезпечення можна розуміти певні явища, блага, інституції та відносини, які зазнають управлінського впливу уповноважених суб'єктів адміністративного права з метою задоволення публічного інтересу у певній сфері.

Характеризуючи забезпечення гендерної рівності у вітчизняній правоохоронній системі варто наголосити, що загалом, у МВС України формування політики рівних прав і можливостей жінок та чоловіків покладено на Департамент моніторингу дотримання прав людини. Вказаним підрозділом підтримуються та впроваджуються всі державні та міжнародні ініціативи, ідеї та програми, які допомагають утвердити інституційний механізм з реалізації гендерної політики та сформувані політику з урахуванням принципів нульової толерантності та поваги до прав людини [11].

Зі свого боку, в структурі Національної поліції України провідну роль щодо забезпечення гендерної рівності відведено Департаменту головної інспекції та дотримання прав людини Національної поліції України. Зокрема, до одного із завдань цього підрозділу належить забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, недопущення та усунення проявів дискримінації в діяльності органів (підрозділів) поліції [12].

У наведеному аспекті Б. Логвиненко вдало відмічає, що проблема забезпечення гендерної рівності в поліції не є суто українською, а носить міжнародний характер. Причому сутність проблем, пов'язаних з гендерною сенсibiliзацією в поліції багато в чому є тотожними як для розвинутих демократичних держав, так і для держав третього світу. Також, в умовах дії воєнного стану, для жінок-поліціанток зростають стресові чинники суб'єктивного і об'єктивного змісту, збільшується загроза сексуального насильства, посилюються напруженість і виникнення конфліктних ситуацій. Натомість, позитивними моментами в таких умовах можна вважати зменшення гендерних упереджень, більш тісна взаємодія з населенням та зростання довіри останнього до діяльності поліції, зростання відсотку жінок-поліцейських на керівних посадах [13, с. 616].

Також, варто відмітити те, що адміністративно-правове забезпечення гендерної рівності в Національній поліції України залишається важливим аспектом державної політики, спрямованої на утвердження рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах суспільного життя, а не лише у призмi поліцейської діяльності. Сьогодні із впевненістю можна стверджувати про певну спорідненість проблемних питань щодо гендерної рівності у всіх складових сектору безпеки та оборони України.

Переходячи до об'єктів адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України пропонуємо включити до них наступні: а) права, свободи та законні інтереси жінок та чоловіків при проходженні служби в поліції; б) принцип недискримінації за ознакою статі у колективах; в) кадрова політика, спрямована на формування гендерного балансу; г) гендерно нейтральні умови проходження служби та рівні можливості для жінок та чоловіків; ґ) правопросвітницька діяльність; д) внутрішні організаційні документи щодо недопущення дискримінації та забезпечення гендерної рівності; е) інституції, уповноважені реагувати на прояви дискримінації за ознакою статі; є) механізми захисту та відновлення прав осіб, постраждалих від проявів дискримінації за ознакою статі в Національній поліції України.

Звернімо увагу, що у титульному в досліджуваному аспекті Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII (далі – Закон № 580-VIII) питанню забезпечення гендерної рівності не приділено окремої норми. Зазначену обставину не можна сприймати позитивно, адже відповідні гарантії рівних прав між жінками та чоловіками мають бути закріплені не лише у спеціальному законодавстві, а й дублюватися в інших законодавчих актах. Це створюватиме систему надійних правових запобіжників для унеможливлення будь-яких проявів дискримінації за ознакою статі, порушення прав жінок з числа поліцейських та сприятиме досягненню гендерного балансу.

Як позитивне виключення, можна вказати на ч. 5 ст. 65 Закону № 580-VIII, де закріплено недопущення переміщення поліцейських жіночої статі за ініціативою керівника відповідного органу (установи, закладу) поліції на посади, нижчі ніж та, яку вони займали, з мотивів, пов'язаних із вагітністю, наявністю дітей віком до трьох років (до шести років – за медичними показниками), або у зв'язку з тим, що вони є самотніми матерями та мають дітей віком до чотирнадцяти років чи дітей з інвалідністю [14].

Разом із тим вищезгадана норма не здатна всебічно і повноцінно забезпечити реальне, а не декларативне досягнення гендерної рівності в Національній поліції України. Відповідно, характеризуючи стан адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності в Національній поліції України, можна стверджувати про його фрагментарність. Як наслідок, виокремлені вище по тексту об'єкти відповідного забезпечення залишаються недостатньо «захищеними» дією правових та організаційних інструментів, що породжує подальше існування проблем у досліджуваній сфері.

Вважаємо, що для поліпшення поточної ситуації необхідно не тільки зосередити увагу, на виокремлених нами об'єктах як таких, що потребують належного адміністративно-правового регулювання, а й забезпечити належний взаємозв'язок між правовими, соціальними, політичними та організаційними інструментами, що справлятимуть комплексний вплив. Наприклад, відомча політика щодо забезпечення гендерної рівності у системі Національної поліції України має кореспондуватися зі змінами до чинного законодавства, насамперед, Закону № 580-VIII та відповідними організаційними заходами, спрямованими на досягнення гендерного балансу.

Висновки. Таким чином, під об'єктами адміністративно-правового забезпечення гендерної рівності у Національній поліції України можна розуміти відносини та пов'язані з ними права, інституції, політики, механізми які зазнають управлінського впливу уповноважених суб'єктів щодо захисту від дискримінації за ознакою статі а також забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків під час вступу, проходження та припинення служби в поліції.

Подальші наукові дослідження будуть зосереджені на перспективних напрямках досягнення гендерного балансу в Національній поліції України у повоєнний період а також оптимізації діяльності суб'єктів владних повноважень у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 3. С. 173-180.
2. Терехов В. Поняття адміністративно-правового забезпечення правоохоронної діяльності. *Право.ua*. 2020. № 3. С. 65-68.
3. Левківська В.М. Адміністративно-правове забезпечення національної безпеки. *Київський часопис права*. 2022. № 4. С. 83-88.
4. Левицький О.О. Поняття та особливості карантинних і протиепідемічних заходів як об'єкту адміністративно-правового забезпечення. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 3 (30). С. 487-493.
5. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2008. 17 с.
6. Білоус Т.Й. Суб'єкти та об'єкти адміністративно-правового регулювання державної нотаріальної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Вип. 29. Т. 2. С. 16-19.
7. Шопіна І. М. Адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правове регулювання: співвідношення понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 550-554.
8. Бурченко Ю.В. Адміністративно-правове регулювання правопорушень щодо порушення вимог карантину. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 2. С. 105-107.
9. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення. URL: https://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=27.
10. Волков В.В. Адміністративно-правове регулювання в галузі стандартизації та сертифікації в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 22 с.
11. Рівні права та можливості. МВС України. URL: <https://mvs.gov.ua/activity/rivni-prava-ta-mozlivosti>.
12. Департамент головної інспекції та дотримання прав людини. Національна поліція України. URL: <https://npu.gov.ua/pro-policiyu/struktura-nacionalnoyi-policiyi/departament-golovnoyi-inspekciyi-ta-dotrimannya-prav-lyudini>.
13. Логвиненко Б. О. Гендерна сенсibilізація в діяльності Національної поліції України під час дії воєнного стану. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти: матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 17 бер. 2023 р.). Дніпро: ДДУВС, 2023. С. 615-616.
14. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

УДК 34.037:004.738.5:061.1ЄС

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.60>

БОРОТЬБА З ДЕЗІНФОРМАЦІЄЮ В ЄС: ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ТА ЇХ ЕФЕКТИВНІСТЬ

Сухоруков І.В.,

здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня

Сумського національного аграрного університету

Сухоруков І.В. Боротьба з дезінформацією в ЄС: правові інструменти та їх ефективність.

Стаття присвячена комплексному аналізу правових інструментів Європейського Союзу у сфері протидії дезінформації та оцінці їх ефективності. Актуальність дослідження зумовлена зростанням загроз дезінформації в умовах цифрової трансформації суспільства, особливо в контексті гібридних воєн та інформаційно-психологічних операцій, які становлять пряму загрозу демократичним цінностям та інституціям. Швидкий розвиток соціальних мереж та цифрових платформ створив сприятливі умови для масового поширення неправдивої інформації, що вимагає негайного вдосконалення правових механізмів протидії. Досліджено сучасні виклики інформаційної безпеки в умовах цифрової трансформації, коли дезінформація стала серйозною загрозою для демократичних суспільств ЄС. Проаналізовано основні інструменти дезінформації, включаючи пропаганду, фейкові новини, дезінформаційні кампанії та провокативний контент. Розглянуто діяльність ключових інституцій ЄС, зокрема Оперативної робочої групи зі стратегічних комунікацій (East StratCom Task Force) та платформи EUvsDisinfo.eu. Детально проаналізовано правові рамки, включаючи Загальний регламент із захисту даних (GDPR), Кодекс практики щодо дезінформації та його оновлену версію 2022 року, а також Закон про цифрові сервіси (Digital Services Act). Виявлено ключові досягнення у підвищенні прозорості цифрових платформ, обмеженні монетизації недостовірного контенту та посиленні вимог до політичної реклами. Водночас визначено основні виклики, зокрема складність регулювання динамічних цифрових екосистем та необхідність збалансування свободи слова з захистом від дезінформації. Запропоновано рекомендації щодо посилення санкційних механізмів, розширення інвестицій у медіаграмотність та активізації міжнародної співпраці. Особливу увагу приділено значенню досвіду ЄС для України в контексті зміцнення інформаційної безпеки в умовах гібридних загроз. Досліджено роль європейського медіамоніторингу та програм підвищення медіаграмотності населення. Проаналізовано конкретні приклади успішної імплементації антидезінформаційних заходів у країнах-членах ЄС.

Ключові слова: дезінформація, правові інструменти ЄС, інформаційна безпека, цифрові платформи, дезінформація в ЄС.

Sukhorukov I.V. Combating disinformation in the EU: legal instruments and their effectiveness.

The article is devoted to a comprehensive analysis of the European Union's legal instruments in the field of countering disinformation and evaluating their effectiveness. The relevance of the study is determined by the growing threats of disinformation in the context of digital transformation of society, especially in the context of hybrid wars and information-psychological operations that pose a direct threat to democratic values and institutions. The rapid development of social networks and digital platforms has created favorable conditions for the mass spread of false information, which requires immediate improvement of legal mechanisms for counteraction. The study examines contemporary challenges of information security in the conditions of digital transformation, when disinformation has become a serious threat to democratic societies of the EU. The main instruments of disinformation are analyzed, including propaganda, fake news, disinformation campaigns, and provocative content. The activities of key EU institutions are examined, particularly the East StratCom Task Force and the EUvsDisinfo.eu platform. The legal frameworks are analyzed in detail, including the General Data Protection Regulation (GDPR), the Code of Practice on Disinformation and its updated 2022 version, as well as the Digital Services Act. Key achievements in enhancing transparency of digital platforms, limiting monetization of unreliable content, and strengthening requirements for political advertising are identified. At the same time, main challenges are determined, particularly the complexity of regulating dynamic digital ecosystems and the need to balance freedom of speech with protection from disinformation. Recommendations are proposed for strengthening sanctioning mechanisms, expanding investments in media literacy, and intensifying international cooperation. Special attention is paid

to the significance of EU experience for Ukraine in the context of strengthening information security under hybrid threats. The role of European media monitoring and programs for improving public media literacy is examined. Specific examples of successful implementation of anti-disinformation measures in EU member states are analyzed.

Key words: disinformation, EU legal instruments, information security, digital platforms, disinformation in the EU.

Постановка проблеми. У сучасному цифровому світі дезінформація стала однією з найсерйозніших загроз для демократичних суспільств Європейського Союзу. Навмисне поширення неправдивої та оманливої інформації підриває довіру громадян до інститутів влади, сприяє суспільному розколу та становить пряму загрозу демократичним процесам. Особливо гостро ця проблема проявляється в умовах гібридної війни, коли дезінформація використовується як інструмент впливу на громадську думку та дестабілізації суспільства.

Зростання популярності соціальних мереж та цифрових платформ створило сприятливі умови для масового поширення дезінформації через такі інструменти, як фейкові новини, пропаганда, провокативний контент та дезінформаційні кампанії. Це вимагає розробки та впровадження ефективних правових механізмів протидії, які б забезпечували баланс між захистом від дезінформації та збереженням фундаментальних демократичних цінностей, зокрема свободи слова.

Метою статті є комплексний аналіз правових інструментів Європейського Союзу у сфері протидії дезінформації та оцінка їх ефективності в контексті забезпечення інформаційної безпеки.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика протидії дезінформації в Європейському Союзі активно досліджується у сучасній науковій літературі, що свідчить про її актуальність та багатоаспектність. Аналіз наукових джерел дозволяє виокремити кілька основних напрямів дослідження цієї проблеми. Концептуальні основи та теоретичне осмислення феномену дезінформації розглядаються у працях П. Куліша, який аналізує сутність дезінформації та механізми її впливу на суспільство. Подібний підхід демонструє О. Бобрусь, який у своїй роботі надає практичні рекомендації щодо виявлення дезінформації, спираючись на методичні розробки Ради національної безпеки і оборони України. Правові аспекти боротьби з дезінформацією в ЄС детально досліджуються у роботі Д. Смотрич та В. Іванова, які здійснюють компаративний аналіз європейського досвіду та його релевантності для України. Автори особливу увагу приділяють аналізу нормативно-правових актів ЄС та їх імплементації в національних юрисдикціях країн-членів. Інституціональний вимір протидії дезінформації в ЄС ґрунтовно аналізується у праці А. Стьопкіна, який розглядає процес формування та розвитку інституціональної архітектури ЄС у цій сфері. Сучасні тенденції розвитку правового регулювання висвітлюються у дослідженні Р. Голуба, який аналізує оновлення Кодексу практики ЄС щодо боротьби з дезінформацією. Комплексний підхід до аналізу правових векторів протидії дезінформації представлено у роботі О. Самчинської, яка систематизує європейський досвід та виокремлює основні напрями правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. У сучасному цифровому світі дезінформація стала серйозною загрозою для суспільств, зокрема в межах Європейського Союзу (далі-ЄС). Дезінформація, що характеризується навмисним поширенням неправдивої чи оманливої інформації, підриває довіру громадян, сприяє суспільному розколу та загрожує демократичним процесам.

Дезінформація - це цілеспрямоване поширення неправдивої або спотвореної інформації з метою маніпулювання думкою окремих осіб чи суспільства загалом. Вона часто використовується в умовах гібридної війни, поєднуючи явні та приховані методи впливу на супротивника та його населення [1]. Основні інструменти дезінформації включають:

- пропаганда: стратегічне використання інформації для впливу на громадську думку або просування політичних цілей;
- фейкові новини: вигадані історії, що імітують справжні новинні повідомлення для введення в оману;
- дезінформаційні кампанії: скоординовані зусилля для виправдання чи поширення оманливих наративів через публічні канали;
- упереджені повідомлення: вибіркоче подання фактів для зміцнення існуючих упереджень;
- провокативний контент: спотворені наративи для розпалювання конфліктів чи розколу;
- клікбейт: перебільшені або оманливі заголовки та зображення для привернення уваги в інтернеті [2].

Ці інструменти використовують зростання популярності соціальних мереж, де обсяг інформації, яку споживають люди, стрімко зростає, що вимагає ефективних заходів для забезпечення інформаційної безпеки [3].

ЄС застосовує комплексний підхід до боротьби з дезінформацією, поєднуючи законодавчі заходи зі стратегічними комунікаційними ініціативами. Ключовим органом є Оперативна робоча група зі стратегічних комунікацій (East StratCom Task Force), створена у квітні 2015 року за рішенням Європейської Ради для протидії дезінформаційним кампаніям, зокрема з боку Росії [1]. Ця група підтримує країни-члени ЄС та країни Східного партнерства, моніторить і протидіє дезінформаційним наративам.

Платформа EUvsDisinfo.eu, керована East StratCom Task Force, є важливим ресурсом для документування та аналізу випадків дезінформації, особливо тих, що походять із Росії. Звіти за 2022 рік підкреслюють поширення дезінформації, спрямованої на спотворення громадської думки та розпалювання розколу [4]. Крім того, ЄС запровадив законодавчі заходи, такі як оновлений Кодекс практики ЄС щодо боротьби з дезінформацією, який встановлює рекомендації для протидії неправдивій інформації та підвищення прозорості цифрових платформ [5].

Підхід ЄС продемонстрував значні успіхи, зокрема у посиленні інформаційної безпеки через регуляторні рамки та кампанії з підвищення обізнаності громадськості. East StratCom Task Force відіграла ключову роль у виявленні та спростуванні дезінформації, сприяючи стійкості країн-членів. Її мета – вдосконалення комунікаційних стратегій та сприяння діалогу для підвищення стійкості ЄС до хибних наративів. Кодекс практики ЄС спонукав цифрові платформи запроваджувати суворішу модерацію контенту, що зменшило поширення шкідливих наративів. Однак залишаються виклики, зокрема складність регулювання швидкозмінних цифрових екосистем та балансування між свободою слова і необхідністю обмеження дезінформації.

Досвід ЄС пропонує цінні уроки для України, де дезінформація становить значну загрозу на тлі геополітичних викликів. Впровадження подібних регуляторних рамок та співпраця між державними інституціями і громадянським суспільством можуть зміцнити інформаційну безпеку України та її стійкість до гібридних загроз [6].

ЄС також посилив співпрацю між судовими органами, медіа та громадськими активістами. Спільні резолюції, саморегуляція та ретельна перевірка контенту стали основою для боротьби з дезінформацією. Ці ініціативи підкреслюють активну роль громадянського суспільства в демократичних країнах, що сприяє ефективності заходів ЄС.

Одним із ключових правових інструментів є Загальний регламент із захисту даних (GDPR), який набув чинності 25 травня 2018 року. GDPR посилює захист персональних даних на онлайн-платформах, опосередковано протидіючи дезінформації через регулювання використання даних і забезпечення прозорості цифрової реклами. Цей регламент спрямований на запобігання зловживанню даними в дезінформаційних кампаніях, захищаючи демократичні процеси.

Крім того, у 2018 році ЄС запровадив Кодекс практики щодо дезінформації – добровільну угоду, яку підписали такі платформи, як Facebook, YouTube і Mozilla. Кодекс заохочує розкриття інформації про спонсорів політичної реклами, обмеження поширення фейкових акаунтів і відмову від просування контенту з джерел, відомих дезінформацією. Понад 600 груп і сторінок у країнах, таких як Франція, Німеччина та Польща, приєдналися до цього кодексу, демонструючи прагнення зменшити вплив дезінформації.

А саме у липні 2022 року було презентовано та затверджено оновлений Кодекс практики з протидії дезінформації, який суттєво розширив трактування самого терміну «дезінформація». Якщо раніше це поняття охоплювало лише навмисно поширювану неправдиву інформацію, то тепер воно включає також непереднамеренні помилки та зовнішні інформаційні втручання.

Нова редакція Кодексу запровадила посилені механізми та стандарти для ефективнішої протидії шкідливому інформаційному впливу. Серед ключових нововведень: заборона отримання прибутків від контенту з недостовірними даними та інформацією. Створення спеціальних механізмів для боротьби з рекламними матеріалами, що поширюють дезінформацію. Підвищення транспарентності у сфері політичної реклами через впровадження додаткових заходів контролю. Забезпечення якості онлайн-сервісів шляхом активізації боротьби з маніпулятивними практиками в цифровому просторі, включаючи використання ШІ та сучасних технологій для виявлення та припинення діяльності підроблених профілів, автоматизованих мереж та синтетичних медіаматеріалів [7].

Розширення інструментарію для користувачів цифрових платформ, включаючи забезпечення доступу до засобів верифікації повідомлень та розпізнавання неправдивої інформації. Активізація співробітництва з науковою спільнотою через надання дослідникам доступу до анонімованих даних для вивчення дезінформаційних явищ та різних форм маніпулятивного впливу. Поглиблення взаємодії та посилення партнерських відносин з організаціями, що займаються фактчекінгом.

Окремої уваги заслуговує створення Центру транспарентності, покликаного гарантувати відкритість та звітність у процесах протидії дезінформації.

Паралельно з оновленим Кодексом практики у 2022 році набув чинності Закон про цифрові сервіси (Digital Services Act), який також потребує детального розгляду. Основна мета цього законодавчого акту полягала у формуванні захищеного, прогнозованого та стабільного інтернет-простору, що неможливо без ефективного захисту користувачів від дезінформаційних впливів.

Закон про цифрові сервіси став піонерським документом на рівні ЄС, який не обмежився лише визначенням стратегічних напрямів боротьби з цим типом інформаційно-психологічного впливу та наданням порад у цій галузі, а встановив обов'язкові вимоги та передбачив санкції за їх невиконання.

Серед ключових положень - заборона персоналізованої реклами, що базується на аналізі конфіденційних особистих даних, включаючи інформацію про політичні уподобання та переконання, згідно з Загальним регламентом захисту персональних даних. Також законодавство зобов'язало провайдерів цифрових сервісів впроваджувати спеціальні заходи для протидії неправомірному контенту (серед якого дезінформація) та розробити відповідні системи для повідомлення користувачами про такий матеріал [8].

Для підвищення ефективності правових інструментів ЄС інвестував у інструменти моніторингу та програми медіаграмотності. Європейський медіамонітор (далі - ЕММ) відіграє ключову роль, аналізуючи медіаконтент для виявлення та протидії дезінформації. Завдяки консолідації даних і перехресній перевірці інформації ЕММ допомагає виявляти хибні наративи та підтримує розробку обґрунтованих політик [9].

Громадські консультації також відіграли важливу роль у формуванні підходу ЄС. Наприклад, Щорічний колоквиум із фундаментальних прав 2016 року наголосив на важливості медіаплюралізму та грамотності для боротьби з дезінформацією. Ці консультації сприяли розробці політик, які заохочують критичне мислення та підвищують обізнаність громадян, допомагаючи їм розрізняти достовірну інформацію.

Ефективність правових інструментів ЄС підтверджується конкретними прикладами. Наприклад, рішення Литви у 2015 році призупинити трансляцію російськомовного каналу RTR Planet було визнано відповідним до норм ЄС, що демонструє підтримку зусиль країн-членів у боротьбі з дезінформацією. Аналогічно, реакція Франції на російську дезінформацію під час президентських виборів 2017 року, включно з публічними попередженнями та розслідуваннями ЗМІ, підкреслила проактивну позицію країн ЄС [10].

Проте виклики залишаються. Постійне підривання демократичних інститутів дезінформацією, як зазначено в резолюціях ЄС, вказує на необхідність вдосконалення правових рамок. Критика добровільних кодексів полягає у відсутності механізмів примусового виконання. Посилення інспекційних політик і забезпечення стабільного фінансування моніторингових ініціатив є критично важливими для підвищення ефективності [11].

Висновки. Проведений аналіз засвідчує, що Європейський Союз сформував комплексну систему правових інструментів для боротьби з дезінформацією, яка включає створення спеціалізованих інституцій (East StratCom Task Force), розробку регуляторних рамок (GDPR, Кодекс практики щодо дезінформації, Закон про цифрові сервіси) та впровадження механізмів моніторингу (EUvsDisinfo, ЕММ). Ключовими досягненнями стали підвищення прозорості цифрових платформ, обмеження монетизації недостовірного контенту, посилення вимог до політичної реклами та створення ефективних систем виявлення дезінформаційних наративів. Водночас дослідження виявило суттєві виклики, зокрема складність регулювання динамічних цифрових екосистем, необхідність збалансування свободи слова з захистом від дезінформації, а також обмеженість добровільних механізмів через відсутність примусового виконання. Для підвищення ефективності антидезінформаційної політики необхідно посилити санкційні механізми, розширити інвестування в програми медіаграмотності та моніторингові системи, а також активізувати міжнародну співпрацю. Досвід ЄС має особливе значення для України, оскільки адаптація європейських правових рамок, розвиток власних механізмів моніторингу та посилення співпраці між державними інституціями і громадянським суспільством можуть суттєво зміцнити інформаційну безпеку країни в умовах гібридних загроз. Загалом, правові інструменти ЄС продемонстрували значну ефективність у створенні регуляторної основи для протидії дезінформації, проте їх подальше вдосконалення потребує адаптації до швидкозмінних викликів цифрової епохи та посилення механізмів примусового виконання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Підхід НАТО до боротьби з дезінформацією. URL: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_219728.htm (дата звернення: 01.07.2025).
2. Куліш П. Що таке дезінформація і як вона на нас впливає? URL: <https://gwaramedia.com/shho-take-dezinformacziya-i-yak-vona-na-nas-vplivaie/> (дата звернення: 01.07.2025).

3. Бобрусь О. Що таке дезінформація і як її виявити: просте пояснення від РНБО. URL: [https://vn.20minut.ua/Podii/scho-take-dezinformatsiya-i-yak-yiyi-viyaviti-proste-poyasnennya-vid-r-11585637.html](https://vn.20minut.ua/Podii/scho-take-dezinformatsiya-i-yak-yiyi-viyaviti-proste-poyasnennya-vid-rnbo-vid-r-11585637.html) (дата звернення: 01.07.2025).
4. Смотрич Д., Іванов В. Правові аспекти боротьби з дезінформацією в європейському союзі: уроки для України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2023. № 4 (40). С. 155–161.
5. Голуб Р. Оновлення Кодексу практики ЄС щодо боротьби з дезінформацією: основні положення. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/212519_onovlennya-kodeksu-s-shchodo-borotbi-z-dezinformatsiyu-osnovn-polozhennya (дата звернення: 01.07.2025).
6. ЄС запустить нову платформу для боротьби з російською та китайською дезінформацією. URL: <https://www.euointegration.com.ua/news/2023/02/7/7155675/> (дата звернення: 01.07.2025).
7. Самчинська О.А. Правові вектори протидії дезінформації: досвід європейського союзу. *Форум права*. 2023. №4. С. 6–15.
8. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act). European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065> (дата звернення: 01.07.2025).
9. European Commission. 2018. Synopsis Report of the Public Consultation on Fake News and Online Disinformation. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/synopsis-report-public-consultation-fake-news-and-onlinedisinformation> (дата звернення: 01.07.2025).
10. France 24. 2017. Macron slams RT, Sputnik news as 'lying propaganda' at Putin press conference. URL: <https://www.france24.com/en/20170530-macron-rt-sputnik-lying-propaganda-putin-versailles-russia-france-election> (дата звернення: 01.07.2025).
11. Стьопкін А. Інституціоналізація політики протидії дезінформації в європейському союзі. *Медіафорум*. 2022. № 10. С. 196–208.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.61>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВІД КІБЕРАТАК ТА ДРОНОВИХ НЕБЕЗПЕК УКРАЇНИ

Тімашов В.О.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету
ORCID: 0000-0001-8368-8856*

Адамович В.О.,

*здобувач магістерського рівня вищої освіти
факультету інформаційних технологій
Державного торговельно-економічного університету*

Тімашов В.О., Адамович В.О. організаційно-правове забезпечення енергетичної безпеки від кібератак та дронів небезпек України.

У статті здійснено комплексне дослідження організаційно-правових аспектів забезпечення енергетичної безпеки України в умовах зростаючих гібридних загроз, що охоплюють як кібератаки, так і атаки із застосуванням безпілотних літальних апаратів (БПЛА). Актуальність теми зумовлена високою вразливістю енергетичної інфраструктури до новітніх викликів, що на тлі повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України набули системного та загрозового характеру. Особливу увагу приділено аналізу сучасного стану нормативно-правового забезпечення сфери енергетичної безпеки, виявлено ключові прогалини в національному законодавстві, пов'язані з відсутністю чітко окресленої концепції енергетичної безпеки, недостатньою координацією між уповноваженими органами влади та відсутністю єдиної вертикалі управління.

У роботі доведено, що кіберзагрози та дронів атаки є складовими гібридної війни, що поєднує військові й невійськові засоби дестабілізації держави. У цьому контексті енергетичний сектор України перетворився на мішень системних і високотехнологічних атак, наслідками яких є значні порушення в енергопостачанні, руйнування критичної інфраструктури, економічні збитки та загрози для життя і здоров'я громадян. Проаналізовано найрезонансніші випадки кібератак на енергетичні об'єкти України, зокрема інциденти із застосуванням шкідливого програмного забезпечення BlackEnergy, Industroyer та Industroyer2. Розкрито методи і засоби, які використовуються агресором для здійснення технічно складних атак, що вимагає високого рівня підготовки з боку держави у сфері кіберзахисту.

Здійснено характеристику чинної нормативно-правової бази, зокрема законів України «Про національну безпеку» та «Про критичну інфраструктуру», а також проаналізовано проекти та пропозиції, спрямовані на реформування системи енергетичної безпеки. Автори обґрунтовують необхідність формування цілісної законодавчої моделі, яка передбачатиме конституційне закріплення статусу незалежних регуляторних органів, чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами системи безпеки, а також інтеграцію України до європейського енергетичного простору з урахуванням стандартів ЄС. У статті визначено ключові інституційні недоліки, зокрема брак міжвідомчої взаємодії, недостатню участь органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства у реалізації заходів енергетичної безпеки, а також низький рівень правового залучення приватного сектору до цієї діяльності.

Особливу увагу приділено пропозиціям щодо удосконалення організаційно-правового механізму протидії загрозам у сфері енергетики. Запропоновано запровадження нових механізмів державно-приватного партнерства, розвиток систем раннього виявлення загроз, цифрової стійкості, а також інвестицій у модернізацію енергетичних об'єктів із метою зниження їх вразливості до атак. Також акцентовано на важливості розвитку відновлюваної енергетики як інструменту територіальної децентралізації постачання, що підвищує гнучкість та адаптивність енергетичної системи.

У підсумку автори доходять висновку, що забезпечення енергетичної безпеки України в умовах сучасних гібридних загроз вимагає не лише оновлення законодавчої бази та реформування державного управління, а й побудови системи, здатної динамічно реагувати на нові виклики, інтегруючись у європейський і світовий безпековий простір.

Ключові слова: енергетична безпека, кібератаки, безпілотні літальні апарати, гібридна війна, критична інфраструктура, організаційно-правове забезпечення, національна безпека, відновлювана енергетика.

Timashov V.O., Adamovych V.O. Organizational and legal support for Ukraine's energy security against cyberattacks and drone threats.

This article presents a comprehensive study of the organisational and legal aspects of ensuring Ukraine's energy security in the context of escalating hybrid threats, which encompass both cyberattacks and assaults involving unmanned aerial vehicles (UAVs). The relevance of the topic is driven by the heightened vulnerability of energy infrastructure to emerging challenges that have acquired a systemic and critical nature amidst the full-scale military aggression of the Russian Federation against Ukraine. Particular attention is given to the analysis of the current state of Ukraine's regulatory and legal framework in the field of energy security, with an emphasis on identifying key shortcomings in the national legislation. These include the absence of a clearly defined concept of energy security, insufficient coordination among authorised government institutions, and the lack of a unified administrative structure.

The study substantiates that cyber threats and drone attacks are integral components of hybrid warfare, which combines military and non-military methods of destabilisation. In this context, Ukraine's energy sector has become a prime target for systematic and technologically sophisticated attacks, resulting in severe disruptions to energy supply, the destruction of critical infrastructure, significant economic damage, and increased risks to public safety. The article analyses prominent cases of cyberattacks against Ukrainian energy infrastructure, particularly those involving malicious software such as BlackEnergy, Industroyer, and Industroyer2. These incidents underscore the adversary's technical preparedness and access to industrial control system protocols, which necessitates a high level of cybersecurity readiness on the part of the state.

The paper provides an overview of the existing legal framework, including the Laws of Ukraine «On National Security» and «On Critical Infrastructure», and reviews current legislative initiatives aimed at reforming the energy security system. The authors argue for the development of a unified legislative model that includes the constitutional recognition of the status of independent regulatory authorities, a clear delineation of competences among all relevant actors, and the alignment of national legislation with European Union standards. Institutional weaknesses are also discussed, particularly the lack of effective interagency collaboration, limited involvement of local self-government bodies and civil society in ensuring energy security, and the insufficient legal inclusion of private sector entities.

The article proposes several measures to strengthen the organisational and legal mechanisms for countering threats to the energy sector. These include the development of public-private partnerships, the implementation of early threat detection systems, the enhancement of digital resilience, and investment in the modernisation of energy facilities to mitigate vulnerabilities. The promotion of renewable energy is also emphasised, not only for environmental considerations but as a means of achieving territorial decentralisation and improving the flexibility and sustainability of the energy system.

In conclusion, the authors argue that safeguarding Ukraine's energy security in the face of hybrid threats requires a comprehensive transformation of the organisational and legal infrastructure. This transformation must be grounded in modern legislative reforms, strategic governance restructuring, and the integration of Ukraine into the broader European energy and security landscape. The findings of this research may serve as a basis for shaping effective public policy in the energy sector, particularly with regard to legal reform, institutional development, and strategic planning.

Key words: energy security, cyberattacks, unmanned aerial vehicles, hybrid warfare, critical infrastructure, organisational and legal framework, national security, renewable energy.

Постановка проблеми. Питання енергетичної безпеки постає як один із ключових пріоритетів національної безпеки в умовах сучасних геополітичних викликів і трансформацій глобального безпекового середовища. Енергетична інфраструктура відіграє стратегічну роль у забезпеченні стабільного функціонування державних інституцій, підприємств, об'єктів критичної інфраструктури та життєдіяльності населення. Водночас її вразливість до новітніх загроз, зокрема кібератак та атак із використанням безпілотних літальних апаратів, зростає пропорційно до рівня технологічного розвитку і цифровізації енергетичних систем. В умовах збройної агресії росії проти України саме енергетичний сектор став однією з головних цілей скоординованих деструктивних дій, що включають як фізичне ураження об'єктів за допомогою дронів, так і руйнування цифрової інфраструктури шляхом кібератак.

Найвні організаційно-правові механізми протидії зазначеним загрозам демонструють низку системних вад, серед яких – нормативна фрагментарність, відсутність ефективного міжвідомчого механізму координації, недостатній рівень технічного та кадрового забезпечення сфер кібербезпеки й захисту об'єктів критичної інфраструктури. Більшість законодавчих ініціатив, що регламентують захист енергетичного сектору, не враховують повною мірою специфіку новітніх викликів, зокрема синергію кібер- та дронівих загроз у межах гібридної війни. Крім того, впровадження інструментів цифрового захисту, включаючи системи раннього виявлення атак, штучний інтелект та автоматизоване управління ризиками, потребує належного правового підґрунтя та ресурсної підтримки з боку держави.

В умовах війни загрози такого типу не лише набувають більшої інтенсивності, а й ускладнюються непередбачуваністю, високою технологічністю та прихованістю. Фактичне застосування дронів-камікадзе проти трансформаторних підстанцій, ТЕЦ, ГЕС та інших ключових елементів енергетичної системи України, а також масові кібератаки, що мали на меті дестабілізацію енергопостачання, свідчать про необхідність переосмислення існуючих підходів до захисту цієї галузі. Забезпечення надійного правового фундаменту для захисту енергетичного сектору, впровадження комплексних механізмів кібер- і фізичної безпеки, а також підвищення здатності держави реагувати на високотехнологічні загрози виступають передумовами збереження функціональності ключових систем держави в умовах тривалої воєнної дестабілізації.

Метою статті є всебічний аналіз організаційно-правового забезпечення енергетичної безпеки України в умовах загострення загроз, пов'язаних із кібератаками та застосуванням безпілотних літальних апаратів, а також обґрунтування напрямів удосконалення нормативно-правових та інституційних механізмів захисту енергетичної інфраструктури в контексті сучасної гібридної війни та глобальних викликів безпеки.

Виклад основного матеріалу. У науковій праці О.М. Павлової, В.К. Павлова, О.В. Новосад та Л.П. Матійчук [1, с. 86] підкреслюється відсутність чіткої методології щодо конкретизації сфери діяльності, впливу та структурних елементів енергетичної безпеки. Автори здійснили ґрунтовний аналіз наукових підходів і тлумачень поняття «енергетична безпека», запропонованих різними дослідниками та науковими установами. На основі узагальнення наявних теоретичних підходів, вони сформулювали висновок, згідно з яким енергетична безпека розглядається як здатність держави забезпечувати потреби суспільства в енергетичних ресурсах на економічно та технічно обґрунтованому рівні, з метою гарантування стабільного, якісного та безпечного енергоспоживання, водночас забезпечуючи захист національних інтересів енергетичного сектору від потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз [1, с. 87].

Концептуалізація енергетичної безпеки характеризується динамічністю, що зумовлена впливом технологічного прогресу, трансформацією способів виробництва й споживання енергії, а також виникненням нових загроз у міжнародному середовищі. На ранніх етапах розвитку цивілізації під енергетичною безпекою розуміли, передусім, забезпечення доступу до джерел енергії, зокрема легкозаймистих матеріалів, таких як деревина, з мінімальними ризиками та витратами. Упродовж ХХ ст. домінуючим аспектом енергетичної безпеки була стабільність постачання енергетичної сировини. Натомість у ХХІ ст. цей аспект становить лише один із компонентів більш комплексного уявлення про енергетичну безпеку. З огляду на стрімке зростання енергетичних потреб сучасного суспільства, енергетична безпека набула статусу критично важливого елементу системи національної безпеки [2, с. 38]. Зростаюча вразливість енергетичної сфери потребує постійного моніторингу, ефективних захисних заходів та системного аналізу у взаємозв'язку з екологічною, геополітичною, економічною та іншими складовими безпеки. Отже, трактування енергетичної безпеки має контекстуальний характер і змінюється відповідно до нових викликів і умов функціонування [2, с. 40].

Від початку ХХІ ст. енергетична безпека набула статусу одного з пріоритетних стратегічних напрямів, що знаходить відображення у військових доктринах та стратегіях національної безпеки. Аналіз подій останніх років свідчить про те, що енергетична безпека стала однією з найактуальніших і водночас найуразливіших сфер як для України, так і для держав – членів НАТО в умовах ескалації гібридних загроз [3, с. 143].

Поняття «гібридна загроза» трактується як сукупність дій, що здійснюються державними або недержавними суб'єктами з метою дестабілізації сталого розвитку або заподіяння шкоди шляхом застосування відкритих та/або прихованих військових і невійськових засобів. У цьому контексті гібридна війна становить суттєву загрозу для енергетичного сектору, оскільки її наслідки можуть мати деструктивний вплив на політичну, соціальну та військову стабільність, а також порушувати узгодженість дій в межах Північноатлантичного альянсу. З огляду на ключову роль енергетичного сектору у забезпеченні функціонування держав і міжнародних організацій, актуалізується необхід-

ність його адаптації до умов посилення гібридних загроз. В умовах триваючої агресії проти України держава-агресор здійснює цілеспрямовані гібридні атаки на об'єкти енергетичної інфраструктури, зокрема на об'єкти критичної інфраструктури загальнодержавного значення [3, с. 144].

Особливістю гібридної війни є те, що енергетичні об'єкти піддаються не лише фізичним атакам (саботажу, збройним нападам), але й кіберзагрозам, дезінформаційним кампаніям, маніпулюванню енергоринками, дипломатичному та економічному тиску. Такі акти значно ускладнюють виявлення джерела загрози та формування ефективної відповіді, адже межа між воєнними та невоєнними методами впливу є розмитою.

У контексті зростання інтенсивності гібридної агресії, особливу загрозу для енергетичної сфери становлять кібератаки та атаки із застосуванням безпілотних літальних апаратів (БПЛА). Успішні реалізації таких атак спричиняють суттєві операційні збої, призводять до зупинки виробництва, руйнування елементів інфраструктури, порушення безперебійного енергопостачання, а також завдають значних фінансових втрат як окремим енергетичним компаніям, так і економіці держави в цілому.

Україна, перебуваючи в епіцентрі повномасштабної військової агресії, фактично перетворилася на експериментальний полігон для випробування новітніх інструментів кібервійни. Така ситуація, хоча й є вкрай загрозливою, водночас створює унікальні умови для накопичення практичного досвіду, що є надзвичайно цінним для розуміння трансформації кіберзагроз та удосконалення механізмів протидії. В умовах стрімкої еволюції форм кібератак – від втручання в диспетчерські системи до масових атак на мережі постачання – критично важливо забезпечити надійний захист інформаційних систем енергетичних об'єктів, зокрема об'єктів критичної інфраструктури [4, с. 188].

Паралельно з кіберзагрозами, дедалі більш системного характеру набувають дроніві атаки, які завдяки високій мобільності та точності ураження дозволяють агресору завдавати шкоди енергетичним об'єктам навіть на значній глибині оборони. Масове застосування БПЛА актуалізувало необхідність стратегічного перегляду підходів до побудови енергетичної системи. Зокрема, все більшої ваги набуває розвиток відновлюваних джерел енергії не лише з міркувань екологічної безпеки, а й через їхню територіальну розосередженість, здатність функціонувати автономно та забезпечувати локальні потреби в енергопостачанні. Така децентралізація енергетичних потужностей дозволяє знизити вразливість національної енергосистеми до масованих атак і сприяє підвищенню енергетичної стійкості держави [5, с. 109].

Енергетична безпека становить один із ключових об'єктів національної безпеки України, що набуває особливої актуальності в умовах дії воєнного стану. Попри визначення її значущості у Законі України «Про національну безпеку України» [6], спеціальне законодавче регулювання в цій сфері досі відсутнє, що зумовлює потребу у створенні додаткових правових механізмів для реалізації державної політики в енергетичному секторі [7, с. 61].

Організаційно-правове забезпечення енергетичної безпеки включає два взаємопов'язані компоненти: нормативно-правовий та інституційно-правовий. Перший передбачає створення нормативної бази для стабільного функціонування енергетичних ринків, узгодження повноважень органів влади, наближення українського законодавства до права ЄС, а також запровадження податкових пільг та посилення відповідальності за посягання на об'єкти енергетичної інфраструктури [7, с. 62].

Інституційно-правовий компонент охоплює діяльність уповноважених органів, зокрема Кабінету Міністрів України, Міністерства енергетики та інших суб'єктів, які забезпечують координацію та реалізацію енергетичної політики. Важливими напрямками інституційної діяльності є забезпечення сталого розвитку енергетики, диверсифікація джерел енергопостачання, підвищення енергоефективності, інтеграція в європейські енергетичні ринки, а також розвиток відновлюваних джерел енергії [7, с. 61-62].

З урахуванням збройної агресії проти України, держава змушена адаптувати чинне правове поле до умов воєнного стану. Зокрема, було запроваджено низку тимчасових регуляторних рішень: продаж електроенергії на аукціонах, податкові пільги на ввезення обладнання, підтримка державних енергетичних підприємств та звільнення від митних зборів на критичні товари для енергетичного сектору [7, с. 63].

Окрему увагу в умовах війни приділено захисту критичної інфраструктури. Відповідно до Закону України «Про критичну інфраструктуру» [8], об'єкти енергетики визнаються стратегічно важливими. Організаційно-правові механізми захисту передбачають функціонування розгалуженої системи суб'єктів, до яких належать як державні органи, так і приватні оператори інфраструктури. У перспективі передбачено створення спеціалізованого органу – Державної служби захисту критичної інфраструктури, проте на період дії воєнного стану відповідні повноваження покладено на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації [7, с. 64].

Аналіз законодавчих ініціатив демонструє наявність спрямування на посилення державного контролю та координації у сфері енергетики, однак практична реалізація багатьох проектів залишається на початковому етапі. На цьому фоні необхідним є забезпечення безперервного правового моніторингу, розробка довгострокової енергетичної стратегії, а також впровадження механізмів державно-приватного партнерства для модернізації енергетичної інфраструктури [7, с. 65]. Організаційно-правове регулювання енергетичної безпеки України перебуває на етапі трансформації, що спричинено як воєнними загрозами, так і загальною потребою в структурних реформах. Забезпечення енергетичної незалежності та стабільності функціонування енергетичного сектору потребує подальшої розробки цілісної законодавчої бази, поглиблення міжвідомчої координації та інтеграції в європейську енергетичну систему [7, с. 66].

Кібератаки на енергетичний сектор України є складовою системної гібридної війни, яку росія веде проти України з 2014 р. Одним із найвідоміших інцидентів стала атака із застосуванням шкідливого програмного забезпечення BlackEnergy, що у грудні 2015 р. призвела до тимчасового відключення електропостачання для близько 230 тис. споживачів у трьох областях – Івано-Франківській, Чернігівській та Київській [9]. Відповідальність за атаку була покладена на угруповання Sandworm, пов'язане зі спецслужбами РФ.

У 2016 р. зафіксовано ще одну кібератаку на ПАТ «Укренерго», під час якої було використано більш складний зразок шкідливого ПЗ – Industroyer (CrashOverride). Цей інструмент безпосередньо взаємодіє з промисловими протоколами, що керують об'єктами енергетики. Він дозволяє не тільки виводити з ладу обладнання, але й створювати затримки у відновленні систем шляхом модифікації налаштувань керування [10]. У 2022 р. було виявлено нову модифікацію – Industroyer2, яка знову націлювалася на українську енергетику під час війни, але була нейтралізована до моменту розгортання [11].

Вищезгадані атаки свідчать про глибоку технічну підготовку противника, наявність доступу до специфікацій промислових протоколів, а також можливість тривалого прихованого проникнення у внутрішні мережі енергетичних компаній.

У період з осені 2022 р. до весни 2023 р. росія здійснювала масовані удари по об'єктах енергетичної інфраструктури із застосуванням дронів-камікадзе типу Shahed-136 і ракет великої дальності. Напади були спрямовані на електростанції, високовольтні підстанції, об'єкти розподільчої інфраструктури та системи резервного живлення. Наприклад, внаслідок атак 10 жовтня 2022 р., було уражено понад 30% генеруючих потужностей України, що призвело до віялових відключень по всій країні [12].

У грудні 2022 р. дрони атакували підстанції «Укренерго» у Київській, Одеській та Дніпропетровській областях, у результаті чого відбулися тривалі перебої з електропостачанням, а також пошкоджено критичне обладнання, відновлення якого потребувало значних технічних ресурсів. Спостерігалася чітка координація між кібератаками на системи моніторингу та фізичними ударами безпілотників, що посилювало ефект дестабілізації.

Українська енергетична інфраструктура – це складна технічна система, що включає старі радянські елементи, а також сучасні цифрові технології, інтегровані з європейськими мережами. Її вразливість зумовлена:

- застарілою архітектурою окремих технологічних вузлів;
- недостатнім рівнем сегментації внутрішніх мереж автоматизації;
- недостатньою кількістю засобів захисту від безпілотних літальних апаратів;
- обмеженими ресурсами для резервного живлення та швидкого технічного відновлення після уражень.

За даними Держспецзв'язку, тільки у першому півріччі 2023 р. на об'єкти критичної інфраструктури було зафіксовано понад 762 кібератак, з яких значна частина спрямовувалася саме на енергетичний сектор [13]. В умовах постійної воєнної загрози забезпечення енергетичної безпеки потребує глибокої модернізації систем захисту SCADA, впровадження багаторівневого моніторингу, а також активного розвитку контрдії проти дронів.

Опираючись на розглянуті публікації та аналізуючи роботу А.А. Цибка [14, с. 70–73] бачимо, що сьогодні в системі суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки України існує ряд невирішених проблем, що заважають її ефективному функціонуванню. Найбільш гостро стоїть питання відсутності в законодавстві України розуміння єдиної системи забезпечення енергетичної безпеки України. Для системи енергетичної безпеки важливо приділити особливу увагу правовому статусу та місцю в цій системі центрального органу виконавчої влади. Іншою проблемою є відсутність положень у Конституції України, які б закріплювали основні засади правового статусу незалежних регуляторних органів, зокрема Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Існують проблеми з використанням потенціалу та залученням до

вирішення проблем енергетичної безпеки активного громадянського суспільства, а також органів місцевого самоврядування. Невирішеним залишається питання щодо включення до системи суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України, окремих юридичних осіб.

Опираючись на публікації розглянуті вище та дослідження А.А. Цибка [14, с. 70–73], у системі організаційно-правового забезпечення енергетичної безпеки України виявляється низка суттєвих проблем і викликів, які суттєво ускладнюють ефективне функціонування відповідної системи. Однією з ключових проблем є відсутність у чинному законодавстві єдиного, чіткого визначення концепції та структури системи енергетичної безпеки держави. Дана проблема породжує розпорошеність повноважень і неузгодженість між суб'єктами, відповідальними за реалізацію енергетичної політики та захист національних інтересів у енергетичній сфері.

Також залишається неврегульованим питання включення до системи суб'єктів енергетичної безпеки окремих юридичних осіб, що могли б забезпечити більш гнучке та оперативне реагування на загрози в енергетичній сфері.

До того ж, сучасні виклики вимагають адаптації організаційно-правового механізму до швидкозмінних геополітичних умов, розвитку технологій та інтеграції з європейськими та світовими стандартами. Відсутність системного підходу і затверджених стратегічних документів у цій сфері створює додаткові ризики, знижуючи здатність держави ефективно реагувати на зовнішні та внутрішні загрози енергетичній безпеці.

Для вдосконалення організаційно-правового механізму захисту енергетичної сфери України доцільно запропонувати комплекс заходів, спрямованих на підвищення ефективності управління та забезпечення стабільності енергетичної безпеки, серед яких наступні:

- необхідно законодавчо закріпити єдину систему організаційного забезпечення енергетичної безпеки, що включатиме чітке визначення ролей, повноважень та відповідальності суб'єктів цієї системи, що сприятиме усуненню розпорошеності функцій та покращенню координації між центральними органами виконавчої влади, регуляторними структурами та іншими учасниками процесу;

- конституційне закріплення правового статусу незалежних регуляторних органів, зокрема Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, що забезпечить стабільність функціонування регуляторів, підвищить рівень їхньої автономії та сприятиме формуванню прозорого та прогнозованого регуляторного середовища;

- слід розробити та впровадити механізми активного залучення органів місцевого самоврядування і громадянського суспільства до процесів планування, контролю та реалізації заходів із забезпечення енергетичної безпеки, що сприятиме формуванню більш гнучкої та адаптивної системи, здатної оперативно реагувати на регіональні виклики та зміни.

- необхідно врегулювати включення окремих юридичних осіб до системи суб'єктів, відповідальних за захист енергетичної сфери, що дозволить підвищити оперативність та ефективність реагування на потенційні загрози, а також розширить інструментарій протидії кризовим ситуаціям;

- необхідно оновити нормативно-правову базу з урахуванням сучасних викликів, зокрема геополітичних загроз, цифровізації енергетичних систем та інтеграції з європейськими стандартами, що сприятиме зміцненню енергетичної безпеки як національного пріоритету.

Висновки. Отже, енергетичний сектор, як складова критичної інфраструктури, став однією з головних цілей гібридної агресії російської федерації, яка поєднує ураження об'єктів фізичної інфраструктури та руйнування цифрових систем управління. Встановлено, що чинна нормативно-правова база не відповідає повною мірою сучасним викликам, що виявляється у фрагментарності законодавства, нечітко визначених повноваженнях органів державної влади та недостатньому рівні координації між суб'єктами, відповідальними за реалізацію політики у сфері енергетичної безпеки.

Гібридна війна виявила значну вразливість енергетичної інфраструктури до кібератак і дронівих загроз, які ускладнюють своєчасне виявлення джерел атак і потребують нового підходу до захисту об'єктів енергетики. В роботі проведено аналіз законодавчих ініціатив, які покликані модернізувати систему енергетичної безпеки, однак більшість із них поки що перебувають на етапі розробки або не мають практичного втілення.

З огляду на воєнний стан, доцільним є залучення органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та окремих юридичних осіб до процесів забезпечення енергетичної безпеки. Важливим також є модернізація технічної інфраструктури, впровадження інноваційних засобів захисту, розвитку відновлюваних джерел енергії як інструменту підвищення стійкості енергосистеми. Таким чином, організаційно-правовий механізм забезпечення енергетичної безпеки України потребує системного оновлення відповідно до вимог цифрової трансформації, умов гібридної війни та стратегічного курсу на європейську інтеграцію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Павлова О.М., Павлов К.В., Новосад О.В., Матійчук Л.П. Сутність енергетичної безпеки України в умовах трансформаційних змін. *Актуальні проблеми інноваційної економіки*. 2021. № 2. С. 84–91. URL: <https://repo.btu.kharkov.ua//handle/123456789/24993>.
2. Горбатенко В.П., Кукуруз О.В. Енергетична безпека: зміна підходів до розуміння. *Політикус*. 2023. № 4. С. 37–42. URL: <http://dspace.pdpu.edu.ua/handle/123456789/18636>.
3. Помаза-Пономаренко А., Тарадуда Д. Світовий досвід протистояння впливу гібридної війни на національну й енергетичну безпеку та її об'єкти. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. 2024. № 9. С. 142–150. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-9-142-150>.
4. Фесенко О.Д. та ін. Аналіз динаміки кібератак на об'єкти критичної інфраструктури в умовах геополітичної напруженості. *Системи і технології зв'язку, інформатизації та кібербезпеки*. 2025. № 7. С. 187–201. DOI: <https://doi.org/10.58254/viti.7.2025.17.187>.
5. Мацерук А.А. Забезпечення сталого розвитку громад в умовах війни: проблеми та інструменти їх вирішення. *Київський економічний науковий журнал*. 2024. № 7. С. 105–111. DOI: <https://doi.org/10.32782/2786-765X/2024-7-15>.
6. Про національну безпеку. Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // Офіційний вебпортал парламенту України: [Веб-сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 29.05.2025).
7. Муза О. Організаційно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1(122). С. 60–66. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-1-60-66>.
8. Про критичну інфраструктуру. Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX / Офіційний вебпортал парламенту України: [Веб-сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20> (дата звернення: 29.05.2025).
9. Inside the Cunning, Unprecedented Hack of Ukraine's Power Grid // WIRED: [Website]. 2016. URL: <https://www.wired.com/2016/03/inside-cunning-unprecedented-hack-ukraines-power-grid/> (viewed on: 29.05.2025).
10. CRASH OVERRIDE: Analysis of the Threat to Electric Grid Operations // The National Security Archive. URL: <https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/3869008/Dragos-CRASHOVERRIDE-Analyzing-the-Threat-to.pdf> (viewed on: 29.05.2025).
11. Ukraine energy grid hit by Russian Industroyer2 malware // Search Security: [Website]. 2022. URL: <https://www.techtarget.com/searchsecurity/news/252515899/Ukraine-energy-grid-hit-by-Russian-Indestroyer2-malware> (viewed on: 29.05.2025).
12. Russian Strikes Leave Millions Without Power // Dawn: [Website]. 2024. URL: <https://www.dawn.com/news/1875441> (viewed on: 29.05.2025).
13. Кількість зареєстрованих кіберінцидентів у першому півріччі 2023 року зросла більше ніж удвічі // Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України: [Веб-сайт]. 2023. URL: <https://cip.gov.ua/ua/news/kilkist-zareyestrovanih-kiberincidentiv-u-pershomu-pivrichchi-2023-roku-zroslo-bilshe-nizh-udvichi> (дата звернення: 29.05.2025).
14. Цибка А.А. Щодо актуальних проблем системи забезпечення енергетичної безпеки України: інституційний аспект. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2018., Вип. 51 Т. 1. С. 70–73. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/30992>.

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.62>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Товстуха Д.О.,

*аспірант Навчально-наукового інституту права**Сумського державного університету*

ORCID: 0009-0006-7808-5413

Товстуха Д.О. Адміністративно-правове регулювання функціонування суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави.

Репрезентоване дослідження присвячене актуальній проблематиці специфіки адміністративно-правового регулювання функціонування суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. Доведено, на сучасному етапі вкрай важливий систематичний дієвий захист економіки та сприяння поступальному розвитку останньої урахувавши складні виклики сьогодення. Наголошено на винятковій значимості її фінансової компоненти беручи до уваги потенціал останньої. Зауважено, що відповідна політика потребує належного супроводження за допомогою широкого діапазону засобів адміністративно-правового регулювання.

Визначено й проаналізовано особливу природу адміністративно-правового регулювання. З'ясовано, саме за допомогою відповідних інструментів можливе здійснення регламентації управлінського впливу на поведінку учасників певних суспільних відносин. Наголошено на винятковій ролі у такій діяльності норм адміністративного права, що вирізняються унікальним діапазоном властивостей. Підкреслено, їхня присутність є обов'язковою під час досліджуваного унормування суспільних відносин.

Акцентовано увагу на обов'язковій об'єктивізації цих норм в актах різної юридичної сили, які сукупно формують систему законодавства України. Зауважено, що такий підхід є безальтернативним із позиції легалізації власне самих правових приписів. Запропоновано сукупність груп джерел, які містять аналізовані норми, що є обов'язковими в рамках діяльності із забезпечення функціонування фінансово-економічної безпеки держави. Відмічено, що йдеться про наступну градацію типів документів: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори; 3) закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти. Підкреслено, що різні варіації таких норм формують цілісні механізми регулювання відносин в аналізованій сфері.

Оцінено роль вказаних інструментів із позиції забезпечення функціонування фінансово-економічної безпеки держави. Наголошено, що виключний перелік властивостей норм адміністративного права дає аргументовані підстави вести мову про безальтернативність цих засобів. Підкреслена значимість заходів примусу, які покликані упередити значну частину деструктивних проявів сприяючи успішному провадженню державної політики.

Ключові слова: державне управління, економіка, законодавство України, засоби, заходи, норми адміністративного права, способи, форми.

Tovstukha D.O. Administrative and legal regulation of the functioning of entities ensuring the financial and economic security of the state.

The presented study is devoted to the topical issue of the specifics of administrative and legal regulation of the functioning of entities responsible for ensuring the financial and economic security of the state. It has been substantiated that, at the current stage, systematic and effective protection of the economy and facilitation of its progressive development are extremely important, given the complex contemporary challenges. The exceptional importance of the financial component of economic security is emphasized, considering its potential. It is noted that the corresponding policy requires appropriate support through a wide range of administrative and legal regulatory tools.

The special nature of administrative and legal regulation has been identified and analyzed. It has been established that it is through the use of appropriate instruments that it becomes possible to regulate managerial influence on the behavior of participants in certain social relations. The exceptional role of administrative law norms in such activities is highlighted, as they possess a unique range of characteristics. Their presence is underscored as mandatory in the context of regulating the studied social relations.

Attention is drawn to the obligatory formalization of these norms in acts of various legal force, which collectively form the legislative system of Ukraine. It is noted that such an approach is the only viable option from the standpoint of legalizing legal prescriptions themselves. A set of groups of sources containing the analyzed norms, which are mandatory within the scope of activities to ensure the functioning of the state's financial and economic security, is proposed. It is indicated that the following typology of documents is relevant: 1) the Constitution of Ukraine; 2) international treaties; 3) laws; 4) subordinate normative legal acts. It is emphasized that various forms of these norms constitute integral mechanisms for regulating relations in the analyzed sphere.

The role of such instruments is assessed from the standpoint of ensuring the functioning of the state's financial and economic security. It is emphasized that the unique set of characteristics of administrative law norms provides well-founded reasons to assert the indispensability of these tools. The importance of coercive measures is also underlined, as they are aimed at preventing a significant portion of destructive manifestations and contribute to the successful implementation of state policy.

Key words: public administration, economy, legislation of Ukraine, tools, measures, administrative law norms, methods, forms.

Постановка проблеми. Вжиття заходів щодо забезпечення функціонування фінансово-економічної безпеки держави (далі – ФЕБД) має на увазі здійснення певної легальної діяльності у різних формах та за допомогою певних методів. Вона провадиться широким колом суб'єктів і має за мету виконання всіх завдань та реалізації функцій державної політики у цій сфері. Лише в способи такого характеру і походження відповідна активність є легальною та легітимізованою, тобто схваленою більшістю суспільства. І тільки за вказаних умов справедливо очікувати на стійкість процесів у цій сфері та поступальний розвиток національної економіки.

Виходячи з конституційних приписів, така діяльність обов'язково має бути врегульованою визначаючи статус будь-якого з суб'єктів в аналізованій сфері суспільних відносин. У протилежному випадку це може призвести до появи невизначеностей, ігнорування єдиних цінностей, сформувані подвійні стандарти й іншим чином знівелювати зусилля посадових (службових) осіб всіх інституцій. Це стосується й населення, адже обов'язком кожного є забезпечення економічної безпеки держави (ст. 17 Конституції України [1]), що передбачає їхню безальтернативну залученість у відповідні заходи. У більшості таких випадків поведінкова модель осіб буде обмежена правотворчими позиціями, спонукаючи до певних дій і їхньої послідовності.

Зважаючи на тип і характер об'єктивованих приписів та власне природу охоронюваних відносин перспективною бачиться думка, що йдеться саме про адміністративно-правове регулювання. Формалізація всіх норм, регламентація заходів у сфері державного й самоврядного управліннь, їхня переважна імперативність та інші поширені властивості не залишають будь-яких альтернатив. Із огляду на це та ураховуючи нагальну потребу систематичного ефективного забезпечення функціонування ФЕБД, актуальною є ініціатива дослідження адміністративно-правового регулювання репрезентованої сфери.

Стан опрацювання проблематики. Тематика адміністративно-правового регулювання функціонування суб'єктів забезпечення ФЕБД поки перебуває в процесі становлення не маючи значної кількості фундаментальних розробок. Окремі грані цього питання були репрезентовані у роботах М. Пенькова, К. Резворович, О. Юніна, О. Круглової та Л. Соломонова. Також слід виділити дисертаційну роботу О. Резніка, в якій цій категорії була приділена належна увага, в тому числі під обраним кутом зору. Разом із тим, у силу не значної кількості напрацювань, радикальних законодавчих трансформацій та викликів сьогодення ініційоване питання варте уваги на рівні самостійного дослідження.

Мета статті: дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання забезпечення ФЕБД. Сформульована мета зумовила необхідність виконання наступних завдань: 1) визначити й проаналізувати природу адміністративно-правового регулювання; 2) запропонувати градацію та персоніфікацію нормативно-правових актів, які містять відповідні приписи; 3) оцінити роль таких інструментів із позиції забезпечення функціонування ФЕБД.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на представлені завдання дослідження першочергово слід зосередитися відносно питань природи адміністративно-правового регулювання. Розглядаючи й аналізуючи погляди вчених слушно виділити поширену точку зору, що йдеться про застосування галузевих механізмів для впливу на поведінкові моделі учасників охоронюваних відносин [2, с. 119; 3, с. 124, 148; 4, с. 41; 5, с. 33]. В. Теремецький називає такі ознаки адміністративно-правового регулювання: 1) воно є дією (впливом) держави на суспільні відносини, що виникають між їх суб'єктами; 2) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання; 3) має на меті упорядкування

державно-владних відносин; 4) встановлює юридичні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, які упорядковуються [6, с. 50]. Слушно вбачати, що за допомогою цього регулювання держава впливає на ті чи інші суспільні відносини. При цьому, в силу регламентації форм такої діяльності вона є легальною і, переважно, не є предметом спірних правовідносин.

Його фундаментальною особливістю слід розглядати ту обставину, що воно реалізуються завдяки нормам адміністративного права. Своєю чергою, під такими нормами, зазвичай, розуміють встановлені, санкціоновані (ратифіковані), формально визначені, обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування [7, с. 110-111; 8, с. 16; 9, с. 28, 163, 341; 10; 11, с. 34; 12, с. 85]. Типові властивості однойменних норм проявляються в наступному: 1) предметом їх регулювання є суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади, а відповідно метою цих норм є забезпечення як організації та впорядкованості дій суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування, деяких інших суб'єктів управлінської діяльності, так і умов для реалізації й захисту прав і свобод громадян, щодо яких ця діяльність здійснюється; 2) переважна більшість норм адміністративного права має імперативний характер. Водночас, інша частина має ознаки диспозитивності. Йдеться про надання суб'єкту права діяти за своїм вибором, хоча і в загальних межах, визначених нормою; 3) для адміністративно-правових норм у багатьох випадках характерне пряме застосування адміністративних санкцій за правопорушення, адже адміністративна (а тим більше дисциплінарна) відповідальність настає найчастіше у позасудовому порядку; 4) адміністративно-правові норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами [7, с. 111-112]. С. Шахов стверджує, що йдеться про такий діапазон особливих рис: 1) вони є вихідними, первинними елементами системи адміністративного права; 2) спрямовані на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права; 3) метою цих норм є забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, а також забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів публічної адміністрації; 4) переважна більшість норм адміністративного права є імперативними, однак поряд із цим, значна їх кількість має диспозитивний характер, який полягає у наданні суб'єкту, що не наділений владно-управлінськими повноваженнями, права діяти за своїм вибором; 5) обов'язковий характер норм адміністративного права походить від рівня сприйняття норм суб'єктами права або їх більшості (психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв адміністративно-правової норми), при цьому виконання норм гарантується за допомогою системи певних засобів (у т. ч. державно-примусових) [13, с. 217]. Є. Дояр стверджує, що зазначені норми можна індивідуалізувати за наступними параметрами: 1) первинні елементи системи адміністративного права; 2) обумовлена сферою об'єктивізації специфічна структура; 3) спрямованість на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права; 4) ключова мета – забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері; 5) переважна більшість норм адміністративного права є імперативними, однак поряд із цим, значна кількість має диспозитивний характер; 6) реалізація забезпечується за допомогою системи певних засобів (державно-примусових, стимулюючих тощо) [14, с. 96]. Як бачимо, провідні вітчизняні дослідники не мають істотних розходжень в розуміннях поняття й сутності відповідної категорії. Зазначене, закономірно, відобразилося і на градаціях властивостей останніх уникаючи значимих невідповідностей.

Всі такі характеристики відображаються на специфіці адміністративно-правового регулювання демонструючи його унікальну природу. Зокрема, остання передбачає регламентацію санкціонованого управлінського впливу на поведінку регульованих об'єктів з метою забезпечення стійкості, конкурентоздатності та сприяння розвитку економіки, насамперед із позиції можливостей фінансової компоненти. Самі заходи переважно мають імперативний характер і шляхом взаємодії, контролю, нагляду, а також видачі дозволів, встановлення обмежень чи заборон покликані забезпечити дійсну всебічну та стійку реалізацію державної політики у підвідомчих сферах.

Назване регулювання, за допомогою широкого діапазону засобів (державно-примусових, стимулюючих тощо), має сформувати та підтримувати оптимальні умови для прогресування вказаної політики зважаючи на роль держави у цих процесах. У залежності від поточних і прогнозованих управлінських, організаційних та інших типів викликів воно має охопити різні варіативності форм і методів державного управління. Завдяки чому мають формуватися сприятливі умови для побудови перспективної траєкторії розвитку різних галузей економічного сектору, уникаючи хибних стратегічних ініціатив.

Як було встановлено вище, базисним атрибутом такого регулювання є наявність норм адміністративного права застосування котрих має забезпечити досягнення цілей останнього. Природно, що всі такі норми є об'єктивізовані в актах різної юридичної сили, що сукупно формують систему

законодавства України (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про правотворчу діяльність» [15]). Дотримуюсь офіційного підходу пропонується ці акти диференціювати на чотири групи, а саме: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори; 3) закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти. Представники кожної з таких груп налічують норми, які становлять дослідницький інтерес формуючи цілісні механізми регламентації відповідних відносин.

Зокрема, Конституцією України закладено основи адміністративно-правового регулювання формування та реалізації державної політики у будь-якій сфері. Із точки зору суб'єктного складу щодо забезпечення роботи ФЕБД йдеться про базові орієнтири обов'язкові для врахування всіма публічними інституціями (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, а також деякі інші суб'єкти). Відповідно, в рамках окреслення чи трансформації адміністративно-правового статусу того чи іншого суб'єкта обов'язковим є слідування вимогам Основного Закону.

Група міжнародних договорів представлена численною кількістю актів різного типу (угоди, конвенції, протоколи та ін.), які визнані Україною, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами забезпечення ФЕБД. Традиційно, вони окреслюють базові орієнтири для певного напрямку не посягаючи на національний суверенітет. Більшість із їхнього числа зумовлює покладення зобов'язань на сторону, що може передбачати й удосконалення чинних правових приписів, або розробки нових документів (зазвичай на рівні законів).

Серед цих актів слід виділити такі як Угода про асоціацію між Україною та ЄС від 27 червня 2014 року, Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 8 листопада 1990 року, Європейська конвенція про видачу правопорушників від 13 грудня 1957 року, Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16 травня 2005 року, Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/849 від 20 травня 2015 року про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту і Ради 2005/60/ЄС та Директиви Комісії 2006/70/ЄС від 20 травня 2015 року та багато інших. Ці й інші документи є частиною законодавства України, формуючи додаткові юридичні можливості для розбудови адміністративно-правових механізмів із забезпечення ФЕБД. Вони також суттєво сприяють взаємодії України з іншими державами на різних рівнях, що вкрай важливо, якщо рахувати транснаціональний характер багатьох загроз і ризиків для вказаної безпеки.

Відносно законів, то вони регулюють найважливіші суспільні відносини, окреслюючи адміністративно-правовий статус більшості суб'єктів забезпечення ФЕБД. Ця група актів унормовує низку інших питань критично важливих для вказаного вектору регламентації. Зважаючи на багатополярність аналізованої безпекової складової та численність відповідних актів, пропонується погодитися з міркуванням О. Резніка, який поділяє їх на дві групи: 1) загальної дії; 2) спеціалізовані закони. До першої групи дослідник відносить наступні акти: Закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про інформацію», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про державну таємницю», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про національну безпеку України», Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України. Натомість, спеціалізовані закони представлені такими документами як Закони України «Про Службу безпеки України», «Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію» [16, с. 124, 422-423; 17, с. 91]. У зв'язку з оновленням правового регулювання також до цього переліку слід віднести Закон України «Про Бюро економічної безпеки України», який відіграє виключну роль саме в контексті суб'єктного складу.

Заключною групою є підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті на виконання Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямовані на їхню реалізацію. Під кутом зору аналізованих суб'єктів слід підкреслити, що в доповнення до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вони визначають правові основи роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна аудиторська служба, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна регуляторна служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів та деякі інші). Слід вказати, що у них також містяться приписи видані посадовими (службовими) особами згаданих суб'єктів (накази, розпорядження, постанови, укази), які доповнюють чинні механізми часто приводячи в дію останніх.

Кількість і юридична сила таких актів дають уявлення про роль цих інструментів із позиції забезпечення функціонування ФЕБД. Зокрема, вони надають можливість закріпити єдиний порядок поведінки об'єктів впливу й рідше надають дискрецію повноважень підпорядкованих інституцій чи кола прав та особливостей виконання обов'язків для громадян. Такий підхід лежить в основі управлінської діяльності і, порівняно з іншими, дієво сприяє реалізації державної політики всіма компетенційно задіяними суб'єктами.

На відміну від інших типів регулювання досліджувані заходи мають місце саме в рамках державного й самоврядного управліннь, що робить їх унікальними інструментами забезпечення функціонування ФЕБД. Функціонал решти засобів спрямований на відмінні сфери суспільних відносин юридично обмежуючи останніх порівняно з адміністративно-правовим механізми.

До того ж, з метою своєчасного і повноцінного виконання цих приписів, котрі фактично уособлюють волю народу, а також для мінімізації зловживань на законодавчому й підзаконному рівнях існує мережа заходів примусу. Ці міри покликані рівносильно стійко реагувати на більшість відхилень або проявів делінквентної поведінки. Вони слугують і своєрідним запобіжником від потенційних правопорушень спонукаючи до слідування визнаним орієнтирам реалізації державної політики у цій сфері.

Висновки.

1. За допомогою інструментів адміністративно-правового регулювання здійснюється регламентація управлінського впливу на поведінку учасників тих чи інших суспільних відносин. В основу такого упорядкування покладені норми адміністративного права, які вирізняються унікальним діапазоном властивостей. Саме регулювання переважно носить імперативний характер та у відповідні способи покликане забезпечити ефективну реалізацію державної політики в підвідомчих сферах. З метою недопущення будь-яких відхилень, у тому числі зловживань вказана діяльність підтримується різними типами засобів (державно-примусових, стимулюючих тощо).

2. Базисним атрибутом адміністративно-правового регулювання є норми адміністративного права. Для забезпечення обов'язкової легалізації останніх вони об'єктивізовані в актах різної юридичної сили, що сукупно формують систему законодавства України. З точки зору забезпечення функціонування ФЕБД, вказані норми містяться в наступних джерелах: 1) Конституція України; 2) міжнародні договори; 3) закони; 4) підзаконні нормативно-правові акти. Різні упорядковані сукупності таких норм формують цілісні механізми регулювання відносин в аналізованій сфері.

3. Виключний спектр властивостей норм адміністративного права дає аргументовані підстави вести мову про безальтернативність цих засобів. Досліджувані заходи обов'язково мають місце саме в рамках державного й самоврядного управліннь, що робить їх унікальними інструментами забезпечення функціонування ФЕБД із огляду на роль держави у цих процесах. Функціонал решти груп засобів істотно обмежений порівняно із розглянутими механізмами. Особлива роль також відведена заходам примусу, котрі упереджують значну частину деструктивних проявів сприяючи розвитку економіки та її фінансової компоненти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Головій Л., Курило В., Курило І. Адміністративно-правове регулювання поведінки з побутовими відходами. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. № 5 (40). С. 119.
3. Гуцуляк О. Адміністративно-правове регулювання превентивної діяльності підрозділів національної поліції щодо забезпечення безпеки територіальних громад в Україні: дис. ... д-р філософ. (081 – Право). Львів. 2024. 228 с.
4. Гуцуляк О. Поняття адміністративно-правового регулювання діяльності дільничних офіцерів поліції в контексті забезпечення безпеки територіальних громад. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 3. С. 38–42.
5. Князева Ю. Адміністративно-правове регулювання влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, за законодавством України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2024. С. 33.
6. Теремецький В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2012. № 1 (35). С. 50–54.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Т. 1. Загальна частина. Київ. 2004. 584 с.
8. Голосніченко І. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ. 1998. 52 с.

9. Кантор Н. Цілепокладання норм адміністративного права: дис. ... д-р юрид. наук: 12.00.07. Дніпро. 2024. 388 с.
10. Кантор Н. Норми адміністративного права як об'єкт цілепокладання: поняття та ознаки. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 7. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-7-01-08>.
11. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ. 2011. 576 с.
12. Остапенко О., Ковалів М., Єсімов С., Гулак Л. та ін. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посібн. Вид. 2-ге, доп. Львів: СПОЛОМ. 2021. 616 с.
13. Шахов С. Адміністративно-правова норма: аналіз поняття та характерних ознак. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 3. С. 212–218.
14. Дояр Є. Норми адміністративного права: сучасний погляд на ознаки та сутність. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 91–97.
15. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
16. Резнік О. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України: дис. ... д-р юрид. наук : 12.00.07. Суми. 2019. 509 с.
17. Резнік О. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 2. С. 88–94.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.63>

СУЧАСНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ ГАБАРИТНО-ВАГОВОГО КОНТРОЛЮ

Фесенко С.В.,

*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ORCID: 0009-0005-4221-4239

Фесенко С.В. Сучасний адміністративно-правовий механізм здійснення габаритно-вагового контролю.

Стаття присвячена аналізу сучасного адміністративно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю в Україні. В роботі розглядаються теоретико-методологічні засади, які дозволяють глибше зрозуміти організаційні та правові аспекти цього процесу, а також визначити місце габаритно-вагового контролю в системі адміністративного права. Окрему увагу приділено поняттю адміністративно-правового механізму в контексті габаритно-вагового контролю, його елементам, функціям та взаємозв'язкам між державними та недержавними структурами, що беруть участь у реалізації цього механізму. Досліджується співвідношення понять «державний контроль», «нагляд» та «адміністративна процедура», що є основою для вивчення функціонування адміністративно-правових процедур у цій сфері. Визначені етапи адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю, зокрема виявлення та перевірка транспортних засобів, проведення зважування (як за допомогою стаціонарних, так і мобільних комплексів), а також застосування адміністративних санкцій у вигляді штрафів, затримання чи відсторонення від руху. Особливу увагу приділено технічному та інформаційному забезпеченню, включаючи використання інформаційних платформ, баз даних та електронних кабінетів суб'єктів перевезень, що значно підвищує ефективність контролю.

У роботі також досліджуються основні суб'єкти адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю, включаючи державні органи, які здійснюють нагляд за дотриманням встановлених норм, а також участь недержавних структур, таких як перевізники, органи сертифікації та інші учасники ринку, які відіграють важливу роль у забезпеченні ефективності контролю. Розглянуто методологічні підходи до дослідження цього механізму, що включають аналіз нормативно-правових актів, практичну реалізацію адміністративних процедур та вплив інноваційних технологій на процес габаритно-вагового контролю. Стаття спрямована на підвищення рівня правового забезпечення транспортної безпеки в Україні та визначення напрямків для вдосконалення адміністративно-правового регулювання цієї сфери, зокрема через інтеграцію цифрових технологій та автоматизацію процесів, що дозволяє підвищити ефективність та знизити адміністративні бар'єри для бізнесу.

Ключові слова: державний контроль, нагляд, адміністративна процедура, технічне забезпечення, інформаційні платформи, мобільні комплекси, адміністративні санкції, перевізники, цифрові технології.

Fesenko S.V. Modern administrative and legal mechanism for implementing dimensional and weight control.

The article is devoted to the analysis of the modern administrative and legal mechanism for implementing dimensional and weight control in Ukraine. The paper examines theoretical and methodological principles that allow for a deeper understanding of the organizational and legal aspects of this process, as well as to determine the place of dimensional and weight control in the system of administrative law. Special attention is paid to the concept of an administrative and legal mechanism in the context of dimensional and weight control, its elements, functions and relationships between state and non-state structures participating in the implementation of this mechanism. The correlation of the concepts of "state control", "supervision" and "administrative procedure" is studied, which is the basis for studying the functioning of administrative and legal procedures in this area. The stages of the administrative and legal mechanism of dimensional and weight control are determined, in particular, the detection and inspection of vehicles, weighing (both using stationary and mobile complexes), as well as the application of administrative sanctions in the form of fines, detention or removal from traffic. Particular attention is paid to technical and information support, including the use of information

platforms, databases and electronic offices of transport entities, which significantly increases the effectiveness of control. The work also examines the main subjects of the administrative and legal mechanism of dimensional and weight control, including state bodies that supervise compliance with established standards, as well as the participation of non-state structures, such as carriers, certification bodies and other market participants that play an important role in ensuring the effectiveness of control. Methodological approaches to the study of this mechanism are considered, including the analysis of regulatory legal acts, the practical implementation of administrative procedures and the impact of innovative technologies on the process of dimensional and weight control. The article is aimed at increasing the level of legal support for transport safety in Ukraine and identifying areas for improving administrative and legal regulation of this area, in particular through the integration of digital technologies and automation of processes, which allows increasing efficiency and reducing administrative barriers for business.

Key words: state control, supervision, administrative procedure, technical support, information platforms, mobile complexes, administrative sanctions, carriers, digital technologies.

Постановка проблеми. Інтенсифікація вантажоперевезень в Україні в умовах зростаючого навантаження на транспортну інфраструктуру актуалізує необхідність переосмислення підходів до реалізації державного контролю за дотриманням вагових та габаритних нормативів. У цьому контексті особливої ваги набуває вдосконалення адміністративно-правового механізму здійснення ГВК, який виступає ключовим інструментом забезпечення безпеки дорожнього руху, збереження автомобільних доріг загального користування та реалізації публічного інтересу в сфері транспортної політики.

Разом із тим, наявні дослідження щодо реалізації ГВК вказують на низку сутнісних проблем - розбалансованість функціональних повноважень суб'єктів контролю, відсутність уніфікованої адміністративної процедури, слабка інтегрованість електронних платформ, а також юридична невизначеність статусу інформаційних систем, що застосовуються у цій сфері. Це, своєю чергою, породжує ризики фрагментарності правозастосування, дублювання функцій, зниження ефективності державного контролю, а також виникнення корупційно вразливих практик.

Окрему увагу привертає відсутність чітко структурованої наукової концепції адміністративно-правового механізму ГВК, що ускладнює вироблення комплексної правової політики у цій галузі. Недостатня розробленість теоретико-методологічних засад дослідження, відсутність чітких підходів до розмежування понять «контроль», «нагляд», «процедура» в межах адміністративного права, а також недостатня інституціоналізація недержавних суб'єктів у сфері ГВК свідчать про актуальність наукової розробки зазначеної проблематики.

Мета дослідження - всебічне дослідження адміністративно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю в Україні шляхом аналізу його теоретико-методологічних засад, понятійних основ, структури, суб'єктного складу, адміністративних процедур і його реалізації, а також технічного й інформаційного забезпечення, включно з цифровими платформами, електронними кабінетами та базами даних.

Стан опрацювання проблематики. Питання функціонування габаритно-вагового контролю (ГВК) в Україні в адміністративно-правовому вимірі перебуває на перетині декількох наукових напрямів - адміністративного права, транспортного права, інформаційного права та публічного адміністрування. Водночас, попри наявність окремих досліджень, що торкаються організаційно-правових, процедурних та технічних аспектів ГВК, цілісна теоретико-методологічна модель адміністративно-правового механізму його реалізації ще не сформована.

Окремі положення щодо державного контролю в галузі транспорту знайшли відображення у працях деяких українських науковців, зокрема: А.В. Бойко, О.І. Дмитрієва, М.М. Рудик, О. Хитра, В.Л. Целенко. Проте вузькоспеціалізовані дослідження, які б комплексно охоплювали адміністративно-правовий механізм ГВК, включно з його суб'єктним складом, етапами реалізації, технічним, інформаційним та правовим забезпеченням, зустрічаються нечасто. Зокрема, проблема співвідношення понять «державний контроль», «нагляд» і «адміністративна процедура» в контексті ГВК лишається концептуально неузгодженою. Недостатньо розробленими залишаються також питання цифровізації адміністративних процедур у сфері ГВК, зокрема щодо правового статусу електронних платформ і кабінетів перевізників.

Таким чином, наявний рівень наукової розробки тематики свідчить про необхідність подальшого комплексного аналізу адміністративно-правового механізму ГВК, його елементів, правових основ, інституційного складу, процедурної структури та перспектив гармонізації з європейськими стандартами. Це й зумовлює актуальність дослідження, що здійснюється у межах даної наукової статті.

Виклад основного матеріалу. Габаритно-ваговий контроль є одним із ключових інструментів державного регулювання у сфері автомобільного транспорту, що виконує як безпекову, так і інфраструктурно-захисну функцію. В умовах зростання обсягів вантажоперевезень, інтенсифікації логістичних потоків, децентралізації управління та активної цифровізації публічного адміністрування, проблема ефективності ГВК постає як комплексне управлінське та правове завдання. Система ГВК покликана не лише запобігати перевантаженню транспортних засобів, яке завдає шкоди дорожньому покриттю, а й забезпечувати належний рівень правової визначеності та дотримання адміністративно-правових процедур з боку як контролюючих органів, так і учасників транспортного процесу.

Водночас чинне адміністративне законодавство України, яке регламентує здійснення ГВК, перебуває в стадії поступового оновлення, реагуючи на виклики цифровізації, євроінтеграційних процесів та правозастосовчої практики. Особливої актуальності набуває необхідність чіткого теоретико-методологічного обґрунтування механізму правового регулювання ГВК, що є запорукою його ефективного функціонування. Такий механізм слід розглядати не лише як сукупність норм, а як багаторівневу систему з чіткою структурою, визначеними функціями, суб'єктами, формами та методами реалізації, що діють у публічному інтересі [1, с. 35].

У науковій доктрині адміністративного права механізм правового регулювання розглядається як структурно організована система правових засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація норм права у конкретній сфері суспільних відносин. У контексті габаритно-вагового контролю адміністративно-правовий механізм постає як ієрархічно впорядкована система нормативних, організаційних, процедурних та контрольних елементів, спрямованих на забезпечення публічного порядку у сфері вантажних перевезень [2, с. 176].

Основними елементами цієї системи є:

1. Нормативно-правова база - законодавче регулювання ГВК охоплює низку законів і підзаконних актів, ці акти встановлюють правові межі допустимого навантаження на вісь транспортного засобу, процедури контролю, повноваження посадових осіб, порядок притягнення до відповідальності тощо.

2. Суб'єкти адміністративно-правового механізму, зокрема: а) Укртрансбезпека; б) Національна поліція; в) Суб'єкти господарювання (перевізники, водії, оператори терміналів, які є адресатами вимог законодавства). Допоміжними суб'єктами виступають органи місцевого самоврядування, власники доріг (Укравтодор), а також суди, що розглядають справи про адміністративні правопорушення.

3. Методи правового впливу - зокрема: а) імперативний метод; б) дозвільний метод; в) контрольно-наглядний метод; г) застосування автоматизованих інформаційних технологій.

4. Адміністративні процедури та заходи - це: а) фіксація порушення (вимірювання ваги/габаритів); б) складення акту або протоколу; в) винесення постанови про адміністративне правопорушення; г) нарахування плати/штрафу; ґ) можливість оскарження. Ці процедури детально врегульовані нормативними актами та супроводжуються інформаційно-правовим забезпеченням (використанням реєстрів, обміну даними між органами).

5. Принципи функціонування, зокрема: а) законність; б) прозорість; в) пропорційність; г) превентивність; ґ) оперативність та об'єктивність.

Таким чином, системна структура адміністративно-правового механізму ГВК - це складна інтегрована модель, яка потребує постійного вдосконалення в напрямі цифровізації, стандартизації процедур та адаптації до європейських регуляторних вимог.

Адміністративно-правовий механізм - це цілісний і впорядкований комплекс правових норм, інституцій, процедур, заходів і засобів, покликаний досягати цілей державної політики у конкретній сфері, зокрема в сфері ГВК. Він формує правову архітектуру, у межах якої органи влади реалізують державний контроль ваги та габаритів транспортних засобів, забезпечуючи безпеку дорожнього руху, захист інфраструктури й реалізацію адміністративного інтересу. У контексті ГВК механізм виступає як правозастосовний інструмент, що забезпечує узгоджений вплив на суб'єктів перевезення, а також створює середовище для взаємодії між суб'єктами, нормативними вимогами та процедурними формами.

Базуючись на теоретичних підходах, адміністративно-правовий механізм відзначається такими характеристиками: 1) Системність і цілісність - це не сукупність окремих норм, а згуртована правова конструкція, яка об'єднує норми, інституції та процедури для досягнення визначеної мети; 2) Цілеспрямованість - спрямований на реалізацію державної політики щодо збереження доріг, безпеки руху та архітектури адміністративного впливу; 3) Інструментальність - містить дозвільні процедури (видача дозволів), контрольні заходи (рейдові перевірки, супроводження до вагових пунктів).

В основу структури адміністративно-правового механізму ГВК входять як обов'язкові, так і факультативні складові. До обов'язкових елементів можна віднести: 1) норми права – право встановлює вимірювальні межі ваги/габаритів, критерії порушення, повноваження органів, санкції; 2) акти реалізації норм права – постанови, розпорядження, внутрішні інструкції Укртрансбезпеки і поліції; 3) адміністративні правовідносини – правові стосунки, що виникають між органами контролю та перевізниками у процесі зважування, оформлення порушень, прийняття рішень [3, с. 393]. Тоді, як факультативним елементи є: 1) юридичні факти – стан справ, що запускають правозастосування (факт перевантаження); 2) правосвідомість та правова культура – знання й готовність суб'єктів виконувати вимоги; 3) гарантії законності – право на оскарження, належне документування, судовий захист; 4) інформаційно-технічна база – системи зважування у русі, електронні реєстри, довідки про проведення контролю.

У свою чергу до основних функцій адміністративно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю можна віднести: 1) Регулятивна – встановлення правил і норм для навантаження транспортних засобів; 2) Контрольно-наглядова – виявлення порушень через контроль транспортних потоків; 3) Санкційна – притягнення до адм. відповідальності, накладення штрафів, стягнення платежів; 4) Превентивна – стримування порушень через публічний характер контролю, використання автоматизованих систем; 5) Захисна (гарантійна) – забезпечення прав перевізників на захист від неправомірних рішень, збереження інтересів інфраструктури [4, с. 92-93].

Загалом, ми вважаємо, що адміністративно-правовий механізм здійснення габаритно-вагового контролю – це інтегрована система правових норм, інституцій, адміністративних процедур і техніко-метрологічного забезпечення, спрямована на реалізацію державного завдання, контроль і регулювання вагово-габаритних параметрів транспортних засобів з метою захисту дорожньої інфраструктури, забезпечення безпеки руху й реалізації прав та обов'язків учасників транспортного процесу. Він включає нормативно-правове визначення меж і процедур, відповідальних суб'єктів, засобів контролю, механізмів реагування й захисту, що функціонують у взаємодії.

У свою чергу, заслуговують на увагу категорії «державний контроль», «нагляд» та «адміністративна процедура», які є базовими у структурі адміністративного права, формуючи інституційне та процесуальне підґрунтя для реалізації владних повноважень у публічній сфері. У контексті габаритно-вагового контролю ці поняття утворюють складний правовий механізм, спрямований на забезпечення безпеки дорожнього руху, збереження інфраструктури та правомірну поведінку суб'єктів транспортної діяльності.

Державний контроль розуміється як нормативно визначена діяльність уповноважених органів державної влади щодо перевірки дотримання юридичними та фізичними особами вимог законодавства, стандартів та дозволів у публічно значущих сферах. У сфері ГВК це, насамперед, стосується зважування та фіксації габаритних і вагових параметрів транспортних засобів відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» [5].

Нагляд, як форма державного контролю, має свої специфічні риси – регулярність, системність і превентивність. У сучасній доктрині адміністративного права він трактується як спостереження за додержанням встановлених правил без втручання у поточну діяльність суб'єкта, крім випадків виявлення порушень. У практиці ГВК це реалізується через впровадження автоматизованих систем зважування у русі (Weigh-in-Motion, WIM), що дозволяє здійснювати постійний моніторинг без зупинки транспортного засобу [6].

Адміністративна процедура є регламентованим процесом прийняття управлінських рішень у сфері публічного адміністрування. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» вона включає чітку послідовність дій: ініціювання, розгляд справи, прийняття рішення, його повідомлення та можливість оскарження [7]. Такий процес забезпечує реалізацію принципів верховенства права, правової визначеності, пропорційності та рівності учасників. Усі три категорії в межах габаритно-вагового контролю є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Вони формують цілісну систему забезпечення публічних інтересів у сфері автомобільних перевезень.

Таким чином, у механізмі ГВК державний контроль визначає загальні умови і порядок дій органів влади, нагляд – засіб превенції порушень, а адміністративна процедура – інструмент правового оформлення контрольних результатів і реалізації правовідносин між державою і суб'єктами господарювання.

З огляду на важливість габаритно-вагового контролю як превентивного та охоронного засобу, зростає потреба у ґрунтовному теоретичному аналізі його правової природи, механізмів реалізації та адміністративного впливу. Методологія дослідження виступає основою для вироблення системного бачення місця ГВК у механізмах публічного адміністрування та правозастосування. До основних методологічних підходів цього напрямку можна віднести:

1. Системний підхід - дозволяє розглядати ГВК як комплексну адміністративно-правову систему, що включає правові норми, інститути, процедури, суб'єктів контролю та об'єкти контролю. ГВК виступає підсистемою в межах загальної системи забезпечення безпеки дорожнього руху й охорони транспортної інфраструктури. За допомогою системного аналізу встановлюються зв'язки між структурними елементами: законодавчі норми – виконавчі органи – технічні засоби – процедурне право – відповідальність.

3. Функціональний підхід – орієнтований на виявлення соціального призначення інституту ГВК. Основна функція ГВК - це охорона дорожньої інфраструктури, забезпечення безпеки руху та підтримання балансу інтересів держави, суспільства й суб'єктів господарювання. У межах адміністративного права така функція реалізується через інструменти державного контролю, адміністративного нагляду, а також процедур застосування адміністративної відповідальності. Важливою є також превентивна функція – запобігання порушенням, що реалізується через автоматизовані системи зважування в русі (WIM), які використовуються в Україні відповідно до Закону № 1534-IX від 03.06.2021 [8].

4. Формально-юридичний метод – дозволяє аналізувати нормативно-правову базу, визначати юридичну природу норм, повноваження суб'єктів контролю, характер процедур. Цей метод також є корисним для оцінки відповідності норм чинного законодавства міжнародним стандартам - зокрема, нормам Директиви 96/53/ЕС Європейського Союзу щодо маси і розмірів транспортних засобів [9].

5. Порівняльно-правовий підхід – у дослідженні механізмів ГВК необхідним є залучення досвіду країн Європейського Союзу. Наприклад, у Польщі функціонування Інспекції дорожнього транспорту забезпечує комплексний контроль вагових параметрів з використанням цифрових реєстрів [10]. У Франції контроль здійснюється в межах поліцейного режиму з широким використанням мобільних груп. Зіставлення таких практик дозволяє виробити ефективні рекомендації щодо оптимізації українського механізму ГВК.

6. Інформаційно-аналітичний та емпіричний методи – передбачає аналіз баз даних, статистики, звітів Укртрансбезпеки, інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень щодо справ про перевантаження. Емпіричний метод – це вивчення конкретних випадків накладення штрафів, перевірок, апеляцій, що дозволяє дослідити ефективність механізму на практиці.

На нашу думку, методологія дослідження адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю повинна ґрунтуватися на комплексному підході з урахуванням міжгалузевої специфіки, правового статусу суб'єктів і об'єктів контролю, нормативного контексту та інституційного устрою. Системний, функціональний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, інформаційно-аналітичний та емпіричний методи дозволяють отримати цілісну картину цього явища та сформулювати ефективні пропозиції для законодавчого й правозастосовного вдосконалення.

У свою чергу, ефективність адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю значною мірою зумовлюється діяльністю уповноважених суб'єктів, які здійснюють як контрольні, так і примусові функції, а також забезпечують виконання процедур адміністративного реагування на порушення. Тобто, адміністративно-правовий механізм габаритно-вагового контролю реалізується завдяки діяльності низки державних органів, органів місцевого самоврядування та інших інституцій. Усі вони мають спеціально визначені повноваження, які закріплені у відповідних нормативно-правових актах.

Основними суб'єктами цього механізму можна виділити:

1. Укртрансбезпека – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики у сфері безпеки на транспорті. Вона здійснює ваговий та габаритний контроль, оформлює матеріали про адміністративні правопорушення, координує використання WIM-систем [11].

2. Національна поліція – виконує допоміжну, але важливу функцію у частині забезпечення примусу, супроводу транспортних засобів, забезпечення охорони місця проведення контролю та участі в мобільних рейдах [12].

3. Укравтодор – суб'єкт господарювання у сфері дорожнього господарства, відповідальний за експлуатаційне забезпечення пунктів контролю, інфраструктурне облаштування та технічне обслуговування обладнання, в тому числі WIM-комплексів [13].

4. Органи місцевого самоврядування - не є безпосередніми суб'єктами контролю, однак мають важливе значення в реалізації супровідної інфраструктури, сприяють у розміщенні пунктів контролю, беруть участь у локальних програмах підвищення безпеки дорожнього руху.

5. Оператори WIM-систем – юридичні або фізичні особи, які забезпечують функціонування автоматизованих систем зважування в русі. Їх діяльність здійснюється за публічними договорами або в межах державно-приватного партнерства.

Кожен із вказаних суб'єктів наділений чітко визначеними повноваженнями. Укртрансбезпека відповідно до Постанови КМУ № 103 від 11.02.2015 [11], <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF> - Текст має право: а) проводити контроль на дорогах загального користування; б) використовувати WIM-системи для виявлення порушень; в) складати протоколи про адміністративні правопорушення (ст. 132-1 КУпАП) [14]; г) ініціювати притягнення до відповідальності перевізників.

Тоді, як Національна поліція, відповідно до Закону «Про Національну поліцію», реалізує: а) право на зупинку транспортних засобів; б) право супроводу транспортного засобу до пункту контролю; в) участь у змішаних контрольних групах [12].

Укравтодор, окрім експлуатаційних функцій, виконує важливу роль у технічному забезпеченні інтеграції WIM-комплексів з інформаційними системами Міністерства інфраструктури України.

Координація дій між суб'єктами здійснюється на основі спільних наказів, інструкцій, протоколів взаємодії. Наприклад, спільна інструкція взаємодії між Укртрансбезпекою та Національною поліцією визначає порядок реагування на виявлені порушення, механізм супроводу транспортного засобу та роль кожного органу в адміністративному провадженні [15, с. 129]. Ця Інструкція була затверджена наказом Міністерства інфраструктури України та Міністерства внутрішніх справ України від 10 грудня 2013 року № 1007/1207. Цей документ визначає порядок взаємодії Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті (Укртрансінспекція), Міністерства внутрішніх справ України та Державного агентства автомобільних доріг України під час організації та проведення робіт із зважування та здійснення габаритно-вагового контролю транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на автомобільних дорогах загального користування [16]. Ключовим аспектом є цифровізація процесу контролю, зібрані дані автоматично передаються до реєстру порушень, що забезпечує прозорість та унеможливорює маніпуляції.

Загалом, суб'єкти адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю в Україні формують складну, взаємопов'язану систему, що включає органи державної влади, місцевого самоврядування та приватні структури. Їх ефективна взаємодія можлива лише за умови чіткого правового регулювання повноважень, належної координації дій і технічної інтеграції інформаційних систем. Важливим завданням залишається розвиток інституційної спроможності Укртрансбезпеки, запровадження прозорих правил взаємодії з поліцією, Укравтодором і місцевими громадами, а також створення ефективного механізму контролю за роботою операторів WIM.

Також варто звернути увагу на те, що розвиток інформаційно-технологічної інфраструктури та інтеграція цифрових рішень у публічне адміністрування зумовлюють зростаючу роль недержавного сектору у виконанні адміністративно значущих функцій. У сфері габаритно-вагового контролю, де основою є фіксація порушень за допомогою автоматизованих систем (WIM), роль суб'єктів недержавної форми власності набуває системного характеру. Залучення приватних операторів, розробників програмного забезпечення, постачальників устаткування, а також експертних та громадських організацій розширює межі традиційного розуміння суб'єктного складу адміністративно-правового механізму ГВК.

Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» [17] та Закону України «Про державно-приватне партнерство» [18] (ДПП), надання технічних, інформаційних та сервісних елементів механізму контролю може бути здійснено недержавними суб'єктами на контрактній основі [1; 2]. У межах реалізації механізму ГВК це стосується: а) обслуговування WIM-комплексів; б) постачання та модернізації технічних засобів; в) передачі даних до інформаційних систем Укртрансбезпеки; г) обробки інформації та формування статистичних звітів. Тобто, недержавні оператори не мають владних повноважень, проте виступають адміністративно-технічними учасниками у реалізації контрольної функції, формуючи первинний масив доказової бази (відеофіксація, вимірювання ваги тощо).

Як відомо, Weigh-in-Motion (WIM) - це технологія автоматизованого зважування у русі, що на практиці реалізується переважно через операторів, які забезпечують встановлення, обслуговування, калібрування й передачу інформації в режимі онлайн. За умовами державних закупівель або ДПП, такі оператори зобов'язані забезпечити технічну справність системи, її відповідність державним стандартам, а також своєчасну передачу даних. Низка українських компаній (наприклад, «Глобал Трак», «Дозор Систем», «СЕА», «Електронмаш») реалізує пілотні проекти в регіонах у партнерстві з Укравтодором та Укртрансбезпекою [19]. Дані, отримані від WIM, автоматично потрапляють у реєстр, де фіксуються всі показники транспортного засобу (реєстраційні дані, маршрут, тоннаж), а відповідне повідомлення надходить до Укртрансбезпеки для правової оцінки.

Окрім адміністративно-технічних суб'єктів, до реалізації елементів ГВК можуть залучатися суб'єкти, які виконують аналітичні, програмні, сервісні чи освітні функції: а) розробники програмного забезпечення для обробки даних WIM; б) юридичні компанії, що супроводжують правове

врегулювання спорів у сфері ГВК; в) наукові установи, які проводять експертизи щодо правових і технічних аспектів контролю (наприклад, НДІ транспорту та логістики, що є структурним підрозділом Національного транспортного університету (НТУ) України. Інститут спеціалізується на проведенні наукових досліджень у галузі транспорту та логістики, а також на розробці інноваційних технологій та систем для транспортної інфраструктури) [20]; г) навчальні структури, які готують кадри для Укртрансбезпеки та поліції. Такі форми співпраці укладаються за договорами та в межах чинного господарського та адміністративного законодавства [5].

Крім того, варто відзначити роль громадських організацій, які відіграють роль у моніторингу порушень, адвокації прав перевізників та контролі за правомірністю дій органів влади. Наприклад, Всеукраїнська асоціація автоперевізників неодноразово ініціювала звернення до Уряду щодо порушень під час зважувань, а також вимагала відкритості реєстрів порушень [21].

Також споживачі транспортних послуг (суб'єкти господарювання у сфері логістики, перевезень) виступають як опосередковані учасники контролю, бо саме на них покладається відповідальність за дотримання вагових норм. Участь таких структур проявляється в їх зобов'язанні мати документацію, підтвердження маршрутів, акти попереднього зважування тощо.

Виходячи із аналізу участі недержавних структур у реалізації елементів механізму здійснення габаритно-вагового контролю, видається на необхідне виділення основних ризиків участі недержавних структур, зокрема: а) відсутність єдиного правового статусу операторів WIM; б) низький рівень контролю за технічними параметрами системи; в) ризик фальсифікацій або недобросовісного обслуговування.

На нашу думку, законодавство України потребує деталізації критеріїв акредитації приватних операторів, визначення їхньої відповідальності та запровадження механізмів інспекційного нагляду з боку публічних суб'єктів. Крім того гарним прикладом слугує європейська практика деяких країн (Франція, Польща, Німеччина) де участь приватного сектору чітко врегульована через відкриті тендери, технічні стандарти, вимоги до кіберзахисту даних та обов'язкову сертифікацію обладнання.

Загалом, можна констатувати, що недержавні структури є невід'ємною складовою сучасного адміністративно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю. Їх участь проявляється у технічному, інформаційному, аналітичному, правовому та освітньому супроводі процесів контролю, забезпечуючи ефективність публічного адміністрування. Розвиток партнерства між державними органами та приватними операторами вимагає вдосконалення нормативної бази, посилення прозорості процедур, а також запровадження механізмів незалежного технічного та юридичного аудиту їх діяльності.

У свою чергу, варто відзначити, що ефективність адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю значною мірою залежить від чіткості та послідовності адміністративних процедур, що застосовуються при виявленні, фіксації, кваліфікації та санкціонуванні порушень вагових та габаритних норм. Адміністративна процедура в цій сфері виконує не лише правозастосовну, а й превентивну функцію, забезпечуючи баланс між контролем і правами суб'єктів господарювання. Закон України «Про адміністративну процедуру» (№ 2073-IX від 17.11.2021) надає методологічну основу регулювання таких процедур у публічному управлінні, включаючи процедури контролю та примусу [7].

Ми вважаємо, що адміністративна процедура у сфері габаритно-вагового контролю - це врегульована нормами адміністративного законодавства послідовність дій уповноважених органів (насамперед Укртрансбезпеки та Національної поліції), спрямована на реалізацію державного контролю вагових і габаритних параметрів транспортних засобів та застосування адміністративних санкцій у разі виявлення порушень.

Нормативну основу адміністративної процедури ГВК становлять: 1) Кодекс України про адміністративні правопорушення; 2) Закон України «Про адміністративну процедуру»; 3) Закон України «Про автомобільний транспорт»; 4) Закон України № 1534-IX від 03.06.2021 щодо автоматичного фіксування порушень; 5) Постанова КМУ № 879 від 27.06.2007 «Про затвердження Порядку здійснення габаритно-вагового контролю»; 6) Відомчі інструкції та накази Укртрансбезпеки і МВС.

Також варто констатувати, що у межах сучасного адміністративно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю однією з ключових проблем, яка потребує пріоритетного наукового осмислення, є нормативно-правова невизначеність складів адміністративних правопорушень, пов'язаних із перевищенням габаритно-вагових параметрів транспортних засобів, а також складність процедур реалізації притягнення до адміністративної відповідальності. На нашу думку, наслідком цього є неоднозначність застосування санкцій, труднощі у забезпеченні правової визначеності для суб'єктів транспортної діяльності, а також підвищене навантаження на судові органи через оскарження рішень контролюючих органів.

До основних етапів адміністративної процедури габаритно-вагового контролю можна віднести:

1. Ініціювання процедури – процедура починається з виявлення можливого порушення вагових або габаритних норм. Це може бути здійснено: а) вручну інспектором під час рейдової перевірки; б) автоматизовано через систему Weigh-in-Motion (WIM). Фіксація ініціації здійснюється у відповідному журналі або автоматично реєструється в електронній системі Укртрансбезпеки.

2. Перевірка параметрів транспортного засобу – на цьому етапі проводиться фактичне вимірювання вагових та габаритних показників транспортного засобу: а) маса брутто; б) осьові навантаження; в) габаритна висота, ширина, довжина. Залежно від типу контролю (мобільний чи стаціонарний пункт), застосовуються різні технічні пристрої.

Мобільні комплекси – це обладнання, яке встановлюється у визначених контрольних зонах, дозволяє здійснювати тимчасовий контроль і адаптується до оперативної дорожньої ситуації. Їх перевагою є гнучкість, зниження ризиків маневрування перевізниками задля уникнення контролю, можливість покриття великої кількості маршрутів. Формально процедура проведення зважування мобільним комплексом має відповідати тим самим вимогам, що і стаціонарна. При цьому мобільні комплекси часто працюють у складі патрульних екіпажів або разом із представниками Укртрансбезпеки.

Стаціонарні пункти контролю – це спеціально облаштовані місця на мережі автомобільних доріг загального користування, обладнані платформами для зважування, аналітичними приладами та засобами фіксації. Вони встановлюються відповідно до технічних вимог і проходять періодичну перевірку згідно з Законом України «Про метрологію та метрологічну діяльність» [22]. Перевагами стаціонарних комплексів є: висока точність вимірювання; можливість здійснення повного технічного контролю; оперативність оформлення процесу. Однак вони мають обмежене територіальне охоплення, не забезпечують повної мобільності й можуть бути об'єктами ухилення з боку недобросовісних перевізників.

3. Ідентифікація транспортного засобу та аналіз документів – посадова особа ідентифікує транспортний засіб, перевіряє реєстраційні документи, маршрутний лист, дозвіл на перевезення наднормативного вантажу (за наявності), технічний паспорт. Уточнюється мета перевезення та характер вантажу.

4. Встановлення ознак правопорушення – на основі співставлення фактичних даних з установленими нормативами здійснюється кваліфікація порушення. Якщо встановлено перевищення дозволених параметрів, розпочинається формування матеріалів справи. Під час здійснення виявлення і зупинки ТЗ повинні бути дотримані такі адміністративно-правові гарантії: чітке обґрунтування підстав зупинки; інформування водія про його права; забезпечення доступу до засобів фіксації (екрану, показів); можливість надання пояснень та заперечень; фіксація дій посадових осіб засобами відео-реєстрації. Недотримання цих вимог може стати підставою для скасування постанови про накладення штрафу в адміністративному або судовому порядку.

5. Складання адміністративного протоколу та супровідних документів – протокол оформлюється відповідно до вимог ст. 256 КУпАП [23] та містить: опис порушення; дані перевізника, водія; відомості про технічний стан та результати зважування; пояснення водія або перевізника; перелік доданих доказів (фото, відео, графіки). До протоколу додаються акти перевірки, автоматизовані роздруківки, копії документів. Водію надається копія протоколу.

6. Прийняття рішення про накладення адміністративного стягнення – рішення приймається уповноваженою посадовою особою Укртрансбезпеки або судом (у разі складних випадків). Адміністративні санкції застосовуються за результатами фіксації порушень, які полягають у перевищенні допустимих вагових чи габаритних параметрів транспортного засобу. Вони є формою адміністративного примусу й можуть включати: а) накладення адміністративного штрафу; б) затримання транспортного засобу; в) відсторонення водія або транспортного засобу від подальшого руху до усунення порушення. У разі значного перевищення вагових параметрів або наявності загроз для безпеки руху чи інфраструктури, уповноважені особи можуть прийняти рішення про затримання транспортного засобу. Затримання здійснюється на підставі відповідного акта та протоколу і передбачає його тимчасове блокування на майданчику або за допомогою технічних засобів. Ще одним видом санкції є тимчасове відсторонення ТЗ від подальшого руху до усунення виявленого порушення. Такий захід застосовується як альтернатива затриманню, якщо є можливість негайного усунення порушення (наприклад, часткове розвантаження). Практика свідчить, що ефективність санкцій значною мірою залежить від належної підготовки персоналу, автоматизації процесів, прозорості рішень та технічного супроводу.

7. Оскарження адміністративного рішення – учасник правовідносин має право оскаржити постанову в адміністративному порядку (до вищого органу Укртрансбезпеки) або до окружного адміністративного суду. На цей період виконання постанови може бути призупинено відповідно до КАС України.

8. Виконання рішення та інформування органів державної виконавчої служби – у разі набрання чинності постановою без її оскарження або після завершення судового розгляду, інформація передається до Державної виконавчої служби для примусового стягнення штрафу. Крім того, може бути застосовано автоматизоване стягнення з рахунків порушника. Інформація про виконання рішення зберігається у реєстрі порушень та може бути використана для формування історії доброчесності перевізника.

Загалом, адміністративні процедури у сфері габаритно-вагового контролю є базовим елементом реалізації публічної влади та забезпечення транспортної безпеки. Їх чітка поетапна побудова дозволяє реалізувати принципи правової визначеності, ефективності та справедливості. Водночас, ці процедури потребують подальшої адаптації до викликів цифровізації, міжнародної гармонізації та процедурних стандартів ЄС. Удосконалення процедур ГВК є ключовим чинником підвищення довіри до органів контролю та ефективного правозастосування.

Крім того, формування ефективного адміністративно-правового механізму здійснення ГВК в Україні неможливе без належного технічного та інформаційного забезпечення. Ці елементи забезпечують можливість реального виявлення, фіксації та опрацювання порушень, а також сприяють забезпеченню прозорості, достовірності та оперативності адміністративних процедур. У науковому дискурсі технічне й інформаційне забезпечення розглядаються як необхідна складова публічного адміністрування у сфері контролю за безпекою перевезень та охороною дорожньої інфраструктури.

Технічне забезпечення у сфері ГВК охоплює комплекс засобів контролю, вимірювальної техніки, пересувних і стаціонарних пунктів, мобільних лабораторій та WIM-систем (Weigh-In-Motion). Інформаційне забезпечення, у свою чергу, включає електронні бази даних, програмне забезпечення, аналітичні модулі, засоби обміну даними та звітності, а також цифрові сервіси для суб'єктів контролю.

Наприклад, у Німеччині технічне забезпечення ГВК здійснюється за моделлю «Low enforcement by technology» із широким застосуванням WIM-систем та онлайн-інтеграцією з поліційними базами. У Польщі функціонує централізована мережа WIM з передачею даних до GITD у режимі реального часу, що значно підвищує обґрунтованість адміністративних заходів [10].

На сьогодні в Україні функціонують стаціонарні пункти ГВК (зокрема, на під'їздах до великих міст та у вузлових точках доріг міжнародного значення), пересувні лабораторії на базі автомобілів, а також автоматизовані WIM-комплекси, які фіксують вагу транспортного засобу в русі без його зупинки, де останні забезпечують збір інформації про навантаження на вісь, загальну масу, габарити, швидкість руху, номерні знаки і передають її до серверів центрального органу виконавчої влади

Інформаційне забезпечення ґрунтується на низці електронних систем: а) Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху [24]; б) Автоматизована система обробки даних ГВК (внутрішня система Укртрансбезпеки); в) Електронний реєстр професійних водіїв [25]; г) Інтеграція з базами МВС, Податкової служби та Служби судової охорони [26]; ґ) Системи відеоспостереження, GPS-моніторингу та обміну даними в реальному часі. Інтеграція інформаційних ресурсів дозволяє виявляти рецидивні порушення, аналізувати транспортні потоки, оптимізувати маршрути патрулювання та здійснювати ризик-орієнтоване планування.

Ми вважаємо, що технічне та інформаційне забезпечення є ключовим ресурсним елементом адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю, без якого реалізація функцій державного нагляду в цій сфері була б неефективною. Формування комплексної техніко-інформаційної інфраструктури дозволяє не лише виявляти порушення, а й забезпечувати превенцію, прогнозування ризиків, координацію між суб'єктами контролю та доступ громадськості до даних. Надалі необхідне оновлення нормативної бази, інвестиції у цифровізацію, розвиток відкритих платформ і впровадження міжнародних стандартів у технічному забезпеченні ГВК.

Також, варто відзначити важливість функціонування електронного кабінету перевізника, який представляє собою офіційний онлайн-інтерфейс, який забезпечує доступ до особистої інформації, історії порушень, актів зважування, адміністративних постанов, а також дозволяє подавати звернення та скарги. Така електронна взаємодія реалізує принципи доступності, ефективності та прозорості адміністративних процедур [27].

Основними функціями кабінету є: а) перегляд результатів габаритно-вагових перевірок; б) доступ до адміністративних постанов, актів інспекцій та відеофіксацій; в) можливість подання запитів, скарг, апеляцій та пояснень в електронній формі; г) відстеження статусу документів (ліцензії, дозволи); ґ) автоматичне формування статистичних звітів щодо порушень, маршрутів, типів перевезень тощо [28].

З правового погляду електронний кабінет функціонує як частина інформаційної системи органу виконавчої влади, що має забезпечити реалізацію принципів відкритості, доступності, правової

визначеності, належного адміністрування і неупередженості під час здійснення адміністративних процедур. Проте чинне законодавство України не містить вичерпного визначення статусу такого кабінету, що потребує правового закріплення у спеціальних актах [29, с. 204].

На нашу думку, у перспективі доцільним вбачається розширення функціоналу електронного кабінету перевізника, зокрема шляхом впровадження: а) онлайн-реєстрації маршрутів руху транспортних засобів із попередньою перевіркою маршрутів на наявність пунктів WIM; б) оплати штрафів через інтегровані платіжні сервіси; в) інтерактивних чат-ботів для оперативної консультаційної допомоги; г) цифрового підпису в межах електронного документообігу між перевізником і контролюючими органами. Таким чином, електронний кабінет перевізника перевезень трансформується у багатофункціональний цифровий хаб, що забезпечує не лише інформаційне супроводження перевезень, а й сприяє реалізації прав та обов'язків суб'єкта господарювання у межах адміністративно-правових процедур.

Висновки. У рамках дослідження адміністративно-правового механізму здійснення габаритно-вагового контролю в Україні важливими є теоретико-методологічні засади, які забезпечують глибоке розуміння цього процесу з точки зору адміністративного права. Оскільки механізм здійснення габаритно-вагового контролю включає елементи, функції та взаємозв'язки між різними суб'єктами, важливо акцентувати увагу на спільній меті – забезпеченні безпеки на транспортних мережах та ефективному застосуванні адміністративних процедур для виявлення порушень. Поняття адміністративно-правового механізму є багатограним і включає в себе не лише управлінські, але й контрольні функції, що реалізуються через взаємодію державних та недержавних структур. У зв'язку з цим, аналіз взаємозв'язку таких понять як «державний контроль», «нагляд» та «адміністративна процедура» стає особливо важливим для визначення меж правомочностей суб'єктів, що займаються здійсненням контролю.

З точки зору адміністративного права, важливими напрямками є визначення ролі суб'єктів, які беруть участь у цьому процесі, а також етапи адміністративно-правових процедур. Система адміністративних санкцій, включаючи накладення штрафів, затримання або відсторонення від руху, є важливим етапом, що забезпечує не лише правову відповідальність, але й превенцію порушень. Крім того, адміністративно-правовий механізм здійснення габаритно-вагового контролю також включає організацію технічного та інформаційного забезпечення, що дозволяє підвищити ефективність контролю та забезпечити прозорість процедур. Інформаційні платформи, бази даних та електронні кабінети суб'єктів перевезень є важливими інструментами для зниження адміністративного навантаження і забезпечення швидкості обробки інформації.

Аналіз сучасного адміністративно-правового механізму габаритно-вагового контролю дозволяє виділити основні напрямки для подальших досліджень, спрямованих на удосконалення процесу. Зокрема, важливою є інтеграція сучасних інформаційних технологій, вдосконалення нормативно-правової бази та підвищення координації між різними державними органами і недержавними структурами, що реалізують контрольні функції. Подальший розвиток цих напрямків дозволить не тільки поліпшити ефективність габаритно-вагового контролю, але й сприятиме досягненню загальних цілей публічного адміністрування в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бойко А.В. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. м. Київ, 2021. 480 с. URL: https://dduvs.edu.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/new_d0872702/37_5/d.pdf.
2. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка"*. Серія: "Юридичні науки". 2020. № 3 (27). С. 173–180. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2020/nov/22536/29.pdf>.
3. Рудик М.М. Генеза нормативно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Деліктологія: монографія*. Куновіце: Академія ГУСПОЛ: 2021. Т. 5. Розділ 10. С. 382–406.
4. Бойко А.В. Адміністративно-правове забезпечення державної транспортної політики в Україні: дис... д.ю.наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Дніпропетровський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2021. 480 с.
5. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001 № 2344-III: станом на 19 квіт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>.
6. Weigh-in-Motion. URL: <https://www.wim.sea.com.ua>.
7. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

8. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю: Закон України від 03.06.2021 № 1534-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1534-20#Text>.
9. Директива 96/53/ЄС Ради ЄС про встановлення для деяких дорожніх транспортних засобів, що перебувають в обігу в межах Співтовариства, максимальних дозволених розмірів для внутрішнього та міжнародного дорожнього руху та максимальної дозволеної маси для міжнародного дорожнього руху: Директива Європ. співтовариства від 25.07.1996 № 96/53/ЄС: станом на 14 серп. 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_002-96#Text.
10. Główny Inspektorat Transportu Drogowego – Główny Inspektorat Transportu Drogowego – Portal Gov.pl. Główny Inspektorat Transportu Drogowego. URL: <https://www.gov.pl/web/gitd>.
11. Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті: Постанова Каб. Міністрів України від 11.02.2015 № 103: станом на 13 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-p#Text>.
12. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII: станом на 16 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
13. Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор). Міністерство інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/timeline/Derzhavne-agenstvo-avtomobilnih-dorig-Ukraini-Ukravtodor.html>.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213–330): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X: станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
15. Целенко В.Л. Підходи до визначення напрямків адміністративноправового механізму контрольно-наглядової діяльності в національній поліції України. *Юридична наука*. 2020. № 2(104). С. 126–132. URL: <https://journal-nam.com.ua/index.php/journal/article/download/664/620/1180>.
16. Про затвердження Порядку взаємодії Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті, Міністерства внутрішніх справ України, Державного агентства автомобільних доріг України під час організації та проведення робіт із зважування та здійснення габаритно-вагового контролю транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на автомобільних дорогах загального користування: Наказ М-ва інфраструктури України від 10.12.2013 № 1007/1207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0215-14#Text>.
17. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII: станом на 23 жовт. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
18. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI: станом на 26 груд. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
19. ТОВ «Дозор Україна». URL <https://dozor.tech>.
20. Національний транспортний університет. НТУ. URL: <http://www.ntu.edu.ua>.
21. Всеукраїнська асоціація автомобільних перевізників – Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Всеукраїнська_асоціація_автомобільних_перевізників.
22. Про метрологію та метрологічну діяльність: Закон України від 05.06.2014 № 1314-VII: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-18#Text>.
23. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 213–330): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X: станом на 14 черв. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
24. Про затвердження Положення про Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху: Наказ М-ва внутр. справ України від 10.05.2019 № 359: станом на 3 груд. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0766-19#Text>.
25. Електронний реєстр професійних водіїв. URL: <https://pdr.e-transport.gov.ua>.
26. Служба судової охорони. URL: <https://sso.court.gov.ua/sso>.
27. Електронний кабінет перевізника. URL: <https://eis.dsbt.gov.ua/#>.
28. В Україні запрацював Електронний кабінет перевізника. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zaprasyuvav-elektronnij-kabinet-pereviznika>.
29. Дмитрієва О.І. Державне регулювання інноваційного розвитку транспортної інфраструктури: дис. ... д-ра екон. наук: 051. м. Харків, 2020. 525 с. URL: https://kart.edu.ua/wp-content/uploads/2020/11/dmytriieva_dis.pdf.

УДК 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.64>

МОДЕЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КРИПТОВАЛЮТ У США: ПЕРСПЕКТИВИ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ

Цимбалюк А.І.,

аспірант III-ого року навчання,

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Цимбалюк А.І. Моделі правового регулювання криптовалют у США: перспективи адаптації в Україні.

В даній статті здійснено порівняльний аналіз моделей правового регулювання віртуальних активів у Сполучених Штатах Америки в залежності від органу державної влади, що здійснює дане регулювання, а також наведено пропозиції щодо адаптації даних механізмів в українську правову систему. Методологічною основою для даного дослідження є функціонально-правовий та системно-структурний правовий підходи, які доповнюються порівняльним та змістовно-аналітичним дослідженням федерального законодавства США та законодавства штатів, судових прецедентів (SEC проти Ripple, SEC проти Coinbase, SEC проти Binance) та позицій SEC, CFTC та FinCEN. Автор приходить до думки, що американська модель формується шляхом поєднання підходів «регулювання через правозастосування», де в силу правової системи, судові прецеденти встановлюють стандарти для подальшого регулювання та правозастосування, та «регулювання через законодавство», де опрацьована практика кодифікується та стає впровадженням нових підходів щодо регулювання. Останній аспект втілено в законопроектах H.R. 4763 Financial Innovation and Technology Act та S. 394 GENIUS Act. Показано, що відсутність єдиного підходу до класифікації віртуальних активів призводить до конфлікту між органами державної влади США, породжує явище регуляторного арбітражу – де компанії обирають юрисдикції в яких йде найменший регуляторний опір.

В другій частині дослідження розглядається український контекст, а саме звернено увагу на те, що хоч Закон України «Про віртуальні активи» було прийнято в 2022 році, його впровадження неможливе без відповідного нормативного регулювання, щодо оподаткування даних видів активів та без чіткого нормативного опису органів державної влади, котрі повинні здійснювати регуляторний нагляд за даним видом активу. Шляхом аналізу податкової матриці НКЦПФР та законопроекту № 10225-д, автором показується можливість уникнення американської фрагментації: пропонується чіткий функціональний розподіл контролю між органами державної влади в Україні, а саме НБУ – котрий повинен здійснювати регулювання стейблкоїнів), НКЦПФР – повинен взяти під контроль інвестиційні токени, Міністерство цифрової трансформації – ведення реєстру постачальників послуг з віртуальними активами, ввести стандарти кібербезпеки для таких постачальників. Державна служба фінансового моніторингу України - нагляд за здійсненням законодавства з протидії відмивання коштів.

Новизна дослідження полягає в визначенні векторів американського регулювання ринку віртуальних активів та обґрунтування можливості його адаптації для України через функціональну класифікацію даного виду активів. Практичне значення полягає в наданні чітких пропозицій щодо регуляторних заходів.

Ключові слова: блокчейн, віртуальні активи, криптовалюти, правове регулювання, законодавство США, гроші.

Tsymbaliuk A.I. Models of legal regulation of cryptocurrencies in the USA: prospects for adaptation in Ukraine.

This article offers a comparative analysis of the models for legal regulation of virtual assets in the United States, classified according to the government body that exercises such regulation, and proposes ways to adapt these mechanisms to the Ukrainian legal system. The methodological basis of the study combines functional-legal and system-structural approaches, supplemented by comparative and content analysis of U.S. federal and state legislation, landmark case law (SEC v. Ripple, SEC v. Coinbase, SEC v. Binance), and the positions of the SEC, CFTC, and FinCEN. The author argues that the American model is shaped by a synthesis of "regulation by enforcement," in which judicial precedents set standards for subsequent regulation and law enforcement, and "regulation by legislation," in which the refined practice is codified and introduces new regulatory approaches. The latter aspect is embodied in the draft bills H.R. 4763 Financial Innovation and Technology Act and S. 394 GENIUS Act. The absence of a unified approach to classifying virtual assets is shown to generate jurisdictional conflict

among U.S. agencies and to foster regulatory arbitrage, whereby companies choose jurisdictions that present the least regulatory resistance.

The second part of the study addresses the Ukrainian context, emphasizing that although the Law of Ukraine "On Virtual Assets" was adopted in 2022, its implementation is impossible without appropriate tax provisions and without a clear normative delineation of state bodies responsible for oversight of this asset class. Through analysis of the NCSCFR's Tax Matrix and draft bill No. 10225-d, the author demonstrates how Ukraine can avoid U.S.-style fragmentation: a clear functional allocation of oversight is proposed whereby (i) the National Bank of Ukraine regulates stablecoins, (ii) the National Commission on Securities and Stock Market supervises investment tokens, (iii) the Ministry of Digital Transformation maintains the register of virtual-asset service providers and sets cybersecurity standards for them, and (iv) the State Financial Monitoring Service oversees anti-money-laundering compliance.

The novelty of the research lies in identifying the vectors of American virtual-asset regulation and substantiating the possibility of adapting them to Ukraine through a functional classification of the asset type. The practical significance lies in the provision of concrete recommendations for regulatory action.

Key words: blockchain, virtual assets, cryptocurrencies, legal regulation, U.S. legislation, money.

Постановка проблеми. Глобалізація фінансових ринків і стрімкий розвиток цифрових технологій сприяли створенню нового виду активів – криптовалюти, які стають важливою частиною сучасної економіки. Криптовалюти стають все більш популярними через їх децентралізований характер, відносну анонімність і потенціал для інноваційних фінансових рішень. Однак ці переваги супроводжуються значними проблемами, включаючи ризики шахрайства, відмивання грошей, ухилення від сплати податків і нестабільність ринку. У зв'язку з цим усе більш актуальним стає питання правового регулювання криптовалюти.

США є однією з провідних країн у розвитку правових підходів до регулювання криптовалюти. Їхній досвід включає розгалужену систему регуляторних механізмів, які забезпечують баланс між розвитком цифрових активів і захистом суспільних інтересів. Водночас Україна, яка активно рухається до цифровізації економіки, потребує ефективної адаптації іноземного досвіду для створення власної моделі правового регулювання криптовалюти.

Мета дослідження: порівняльний аналіз моделей правового регулювання криптовалюти у США з подальшим визначенням перспектив їх адаптації в українському законодавстві. Для досягнення мети поставлені такі **завдання:** проаналізувати правові підходи органів державної влади США щодо регулювання криптовалюти; визначити сильні та слабкі сторони цих регуляторних моделей; оцінити сучасний стан правового регулювання криптовалюти в Україні; надати рекомендації щодо вдосконалення законодавства України з урахуванням зарубіжного досвіду. Таким чином, стаття спрямована на обґрунтування необхідності запровадження ефективної моделі регулювання криптовалюти в Україні, яка враховуватиме передовий досвід провідних країн світу, забезпечить розвиток цифрових активів та мінімізує пов'язані з цим ризики.

Стан опрацювання проблематики: Питання правового регулювання криптовалюти стає предметом активної наукової дискусії в Україні та за кордоном. Серед західних вчених переважають регулятивні підходи, спрямовані на забезпечення прозорості ринку цифрових активів, захист прав інвесторів і запобігання злочинній діяльності. Так, останні роботи, опубліковані в США, досліджують вплив нормативних актів Комісії з цінних паперів і бірж (SEC) і Комісії з торгівлі товарними ф'ючерсами (CFTC) на розвиток ринку криптовалюти після 2023 року [1; 2].

В Україні питання правового статусу криптовалюти розглядається в контексті прийнятого Закону України «Про віртуальні активи». У публікаціях українських науковців таких як Логойда В., Самсін Р., Іванюк В., Гудіма Т., Устименко В., Джабраїлов Р., Черних О., основна увага приділяється аналізу відповідності цього закону міжнародним стандартам та визначенню перспектив його практичного впровадження [22, с. 137; 23, с. 180; 24, с. 343; 25, с. 34].

Виклад основного матеріалу: США є однією з провідних країн у правовому регулюванні криптовалюти, використовуючи комплексний підхід, який включає як федеральне регулювання так і регулювання на рівні штатів. Державні установи визначили криптовалюту як фінансовий актив, але її правовий статус багато в чому залежить від конкретного регулятора.

На федеральному рівні основними регуляторами, які контролюють ринок криптовалюти, є:

Комісія з цінних паперів і бірж США (SEC), яка розглядає криптовалюту через призму законодавства про цінні папери. Відповідно до тесту Хоуї (Howey Test), якщо криптовалюта відповідає критеріям цінного паперу, вона підпадає під юрисдикцію SEC. Тест Хоуї – це стандартна методологія, запроваджена Верховним судом США для ухвалення такого рішення [20]. Зокрема, токен визнається цінним папером у тому випадку, якщо відповідає наступним параметрам тесту:

– інвестиційна діяльність.

- інвестування здійснюється у спільне підприємство.
- інвестор сподівається на отримання прибутку.
- прибуток залежить від дій інших осіб.

У судовій практиці різних інстанцій були розроблені такі тести, як Family Resemblance Test [21] та Capital Risk Test, [35] які застосовуються для визначення того, чи підпадає певний актив (зокрема криптоактив) під дію положень Закону "Про цінні папери" 1933 року та Закону «Про обмін цінних паперів» 1934 року. [26] Ці тести оцінюють актив відповідно до мети конкретного правочину. Однак багато представників криптовалютної індустрії вважають, що ці підходи не враховують унікальні особливості криптовалютних продуктів, які потребують розробки спеціалізованих методів визначення їхнього правового статусу.

В останні роки SEC активізувала свої зусилля з регулювання бірж криптовалют і стейблкоїнів, наприклад, розпочавши судові процеси проти провідних крипто платформ у 2023 році [6]. У червні 2023 року SEC подала 13 обвинувачень проти криптобіржі Binance та її засновника Чанпена Чжао за незареєстрований продаж цінних паперів і неналежне ви користання коштів клієнтів. Суд визнав 10 обвинувачень обгрунованими. Розкритикувавши SEC за відсутність чіткої регуляторної позиції. В травні 2025 року, SEC добровільно відкликала позов із відмовою щодо залишкових обвинувачень. У справі проти Ripple, SEC звинуватив компанію у незаконному залученні понад \$1.3 млрд долларів США через продаж токенів XRP. У серпні 2024 року, сторони уклали мирову угоду і Ripple зобов'язали сплатити \$125 млн. штрафу. [31] У червні 2023 року, SEC звинуватив біржу Coinbase у веденні діяльності як незареєстрована біржа, брокер та клірингова агенція, а також у пропозиції надання стейкінгу з порушенням KYC-положень. Coinbase заперечував обвинувачення та посилався, на відсутність чітких регуляторних правил. Суд підтримав їх позицію та висловив дане зауваження для Комісії з цінних паперів. В лютому 2025 року, сторони уклали мирову угоду, але SEC зберегла право на розслідування окремих дій компанії в майбутньому. [32; 33]

Оскільки в США як в країні англосаксонського права, діє прецедентна система, органи державної влади намагаються здійснювати першочергове регулювання за допомогою судових прецедентів. Проте останні тенденції вказують, що навіть суди вимагають від нормотворців чітких регуляторних рамок за яких учасникам ринку будуть відомі чіткі рамки діяльності. Існує багато критики, щодо способів діяльності SEC, зазначається, що такі часті позови SEC проти великих учасників ринку тільки стримує технологічний процес, а не регулює його. Навіть самі члени SEC, зокрема комісар Марк Уеда, висловлювали занепокоєння щодо підходу агентства до регулювання криптовалют, називаючи його «катастрофічним» та закликали до більшої прозорості у регуляторних процесах. [29]

Комісія з торгівлі товарними ф'ючерсами США (CFTC) – орган державного контролю фінансових ринків, головна функція якого полягає в тому, щоб сприяти цілісності та стійкості ринків деривативів в США. Основним законодавчим актом, що регулює діяльність Комісії з торгівлі товарними ф'ючерсами (CFTC), є Commodity Exchange Act (CEA) – нормативний документ, який встановлює правила функціонування товарних бірж у США. CFTC визнає Bitcoin і Ethereum товаром, тому вважає, що їх регулювання повинне відбуватись законодавством про товарні біржі. У 2024 році CFTC опублікувала оновлені рекомендації щодо деривативів на основі криптовалют [5].

Згідно з положеннями CEA, криптовалютні біржі зобов'язані дотримуватися таких вимог:

- Біржі, що планують надавати послуги з торгівлі ф'ючерсними контрактами на віртуальні активи, повинні попереджувати про це Комісію.
- Дані біржі повинні дотримуватись чинних норм, таких як з протидії ринкових маніпуляцій та запобігання шахрайству.
- Клієнти криптовалютних бірж повинні надавати прозору та чітку інформацію щодо своїх операційних послуг та можливих ризиків пов'язаних з криптовалютними ф'ючерсами
- Біржі повинні забезпечувати збереженість коштів своїх споживачів та надавати їм достовірну інформацію про стан рахунків та балансу.
- Постійне здійснення компаніями, що займаються торгівлею криптовалютними ф'ючерсами роботи щодо запровадження ефективних механізмів щодо запобігання шахрайським схемам, схемам щодо відмивання коштів, та недопущення дезінформації учасників ринку та клієнтів. [10; 9]

Ці вимоги спрямовані на створення прозорого, стабільного та безпечного середовища для торгівлі криптовалютними деривативами, що перебуває під наглядом CFTC.

Багато експертів зауважують на часткове дублювання повноважень CFTC та SEC, через що перед інвесторами постає правова невизначеність, щодо регуляції та захисту їх інвестицій. [27] У 2024 році голова CFTC Ростін Бенем публічно заявив, що до 70% цифрових активів, які зараз перебувають в обігу, є товарами, а не цінними паперами. [28] Експерти вважали, що ця заява закладає основу для майбутніх суперечок між двома агентствами. Законодавець США почав врегульовувати дане питання. Так, Палата Представників прийняв Акт **№ H.R.4763 - Financial Innovation and**

Technology for the 21st Century Act. Даний акт має на меті прояснити роль CFTC і SEC у регулюванні криптовалют. Пропонується розширити повноваження CFTC на спотових ринках криптовалют, таких як торгівля Bitcoin та Ethereum, і залишити токени безпеки під наглядом SEC. [7] Комісія з торгівлі товарними ф'ючерсами (CFTC) повинна регулювати цифровий актив як товар, якщо блокчейн, або цифровий реєстр, на якому він працює, є функціональним та децентралізованим. Законопроект класифікує блокчейн як децентралізований, якщо, серед інших вимог, жодна особа не має односторонніх повноважень контролювати блокчейн або його використання, і жоден емітент або афілійована особа не контролює 20% або більше цифрового активу або не має вирішального права голосу в процесах мережі відповідного цифрового активу. Крім того, законопроект надає CFTC виключні регуляторні повноваження щодо готівкових або спотових ринків цифрових товарів.

Комісія з цінних паперів та бірж (SEC) повинна регулювати цифровий актив як цінний папір, якщо пов'язаний з ним блокчейн є функціональним, але не децентралізованим. Однак законопроект встановлює певні винятки з регулювання SEC для цифрових активів, які обмежують річні продажі, обмежують доступ неакредитованих інвесторів та відповідають вимогам щодо розкриття інформації та дотримання вимог. [7]

Також Американські законодавці почали врегульовувати питання щодо стейблкоїнів – криптовалют прив'язаних до валют. 17 червня 2025 року, Сенат США ухвалив акт **S.394 «Guaranteeing Essential Non-bank Issuance of USD Stablecoins Act» (GENIUS Act)**. Законопроект передбачає дворівневу модель ліцензування емітентів: небанківські компанії можуть звертатись до Офісу Контролера грошового обігу США або діяти на підставі ліцензії штату, якщо даний штат запровадив «суттєво подібні» вимоги. Також, дочірні структури застрахованих банків одержують право випуску таких токенів. Усі стейблкоїни мають бути забезпечені на 100% високоліквідними активами – готівкою, депозитами в банках США, короткостроковими облігаціями та бондами Казначейства (до 93 днів). GENIUS Act забороняє «дохідні» (yield-bearing) стейблкоїни, вимагає від емітентів щомісячного розкриття структури своїх резервів з публікацією відповідної інформації на своїх сайтах та підпадають під щорічний аудит, якщо їх капіталізація перевищує 50 млрд. доларів США. Дані емітенти підпадають під дію Bank Secrecy Act. Після схвалення Сенатом, законопроект преєдано до Палати представників. Адміністрація президента публічно висловила підтримку ухвалення даного законопроекту та сподівається на найкоротші терміни його прийняття. Станом на червень 2025 року, закон не набрав чинності, але має великі шанси стати одним з базових нормативних документів з регулювання криптовалют в США. [8; 30]

Фінансовий департамент боротьби з фінансовими злочинами США (FinCEN) розглядає криптовалютні компанії як «постачальників послуг з грошовими переказами». Відповідно до Закону про банківську таємницю (BSA), криптобіржі та інші фінансові установи повинні виконувати вимоги з протидії відмиванню коштів (AML) та процедури «Знай свого клієнта» (KYC) [4].

У жовтні 2023 року Фінансовий департамент боротьби з фінансовими злочинами США (FinCEN) запропонував нове правило, спрямоване на підвищення прозорості операцій зі змішування конвертованих віртуальних валют Convertible Virtual Currency Mixing (CVC mixing) та протидію фінансуванню тероризму. [32] CVC mixing – це технологія, що передбачає об'єднання або агрегування криптовалют з різних джерел з метою приховування їх походження, призначення або суми, що ускладнює відстеження транзакцій. FinCEN визначив операції зі змішування CVC як клас транзакцій, що становлять першочергову загрозу відмивання грошей. Пропонується запровадити спеціальні заходи, які вимагатимуть від фінансових установ зберігати записи та звітувати про транзакції, які, на їхню думку, пов'язані зі змішуванням CVC, особливо якщо вони включають юрисдикції за межами США. [34] Станом на січень 2025 року, дана пропозиція до сих пір на стадії обговорення.

Коротко розглянемо стан регулювання криптовалют в деяких штатах США:

- Нью-Йорк: Штат запровадив ліцензію BitLicense, яка вимагає від криптовалютних компаній отримання спеціального дозволу для ведення діяльності. Це забезпечує високий рівень нагляду, але деякі критики вважають, що такі вимоги можуть стримувати інновації. [11]

- Вайомінг: Відомий своїм сприятливим підходом до криптовалют, Вайомінг прийняв низку законів, які створюють сприятливі умови для блокчейн-компаній, включаючи звільнення криптовалют від деяких податків і визнання їх як форми власності. [12]

- Техас: Штат дозволяє банкам надавати послуги зберігання криптовалют, що сприяє інтеграції цифрових активів у традиційну фінансову систему. [13]

- Флорида: У 2024 році Флорида прийняла закон, який звільняє транзакції з криптовалютами від податку на продаж, стимулюючи використання цифрових активів у повсякденних розрахунках. [14]

- Іллінойс: Штат запровадив регуляторну "пісочницю" для фінансових технологій, дозволяючи криптовалютичним стартапам тестувати свої продукти в обмеженому середовищі без повного регуляторного навантаження. [15]

- Каліфорнія: У 2025 році Каліфорнія прийняла закон, який визнає смарт-контракти юридично зобов'язуючими, що сприяє розвитку децентралізованих фінансових додатків у штаті. [16]

Україна значно випереджає Сполучені Штати в кодифікації: в лютому 2022 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про віртуальні активи» (Закон № 2074-IX). [17] Проте, даний закон ще не набрав чинності, оскільки для його імплементації бракує спеціалізованих податкових норм, які б регулювали порядок обчислення та сплати податків з операцій у цій сфері. Для усунення цієї прогалини у Верховній Раді зареєстровано доопрацьований проект закону № 10225-д «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів щодо регулювання обігу віртуальних активів». [18] Паралельно НКЦПФР опублікувала методичний документ «Матриця оподаткування віртуальних активів», який пропонує систематичну класифікацію активів та відповідні ставки основних податків (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, ПДВ) та слугує основою для майбутньої фіскальної моделі. [19] Дана Матриця хоч і не є обов'язковим документом чи законопроектом, проте пропонує встановити єдину термінологію, визначає види активів, запроваджує обов'язкову реєстрацію постачальників та розподіляє основні функції між Міністерством цифрової економіки, Національним банком та Національною комісією з цінних паперів та ринків. Натомість у Сполучених Штатах досі немає загального федерального закону; регулювання здійснюється «мозаїчно» різними відомствами, що призвело до юрисдикційної конкуренції між SEC та CFTC.

Відтак, враховуючи специфіку українського законодавства, доречно було би ввести чітку спеціалізацію між наступними відомствами: Національний банк України повинен відповідати за облік стейблкоїнів, та/або випуск вітчизняного варіанту «крипто гривні», зберігати резерви такої валюти в відповідності 1:1, та здійснювати інший преюдиційний нагляд. НКЦПФР повинна визначити, чи набуває певний токен характеристик цінного паперу чи похідного фінансового інструменту, та відповідно застосовувати до нього відповідну регулятивну базу. Комісія ліцензує та контролює «біржі цифрових активів» та брокерів, які пропонують або торгують такими токенами. Вона також здійснює правозастосування – моніторинг розкриття інформації, розслідування порушень та накладення штрафів для захисту інвесторів. Міністерство цифрової трансформації України могло би вести реєстр постачальників послуг з віртуальними активами, ввести стандарти кібербезпеки для таких постачальників. Державна служба фінансового моніторингу України вести нагляд за здійсненням AML-законодавства.

Висновок: Американська парадигма регулювання криптоактивів демонструє функціональну інкорпорацію нових феноменів у вже чинні правові режими, що водночас створює юрисдикційну невизначеність. FinCEN кваліфікує операторів бірж як суб'єкт грошових послуг і поширює на них законодавство щодо протидії відмивання коштів; SEC оцінює токени через призму тесту Хоуї, а CFTC розглядає децентралізовані валюти як товари. Конкуренція цих відомств спричиняє регулювання «через правозастосування»: судові прецеденти (Ripple, Coinbase) заміщають кодифікований акт, що подовжує нормативну невизначеність, підвищує транзакційні витрати бізнесу й спонукає до арбітражу між штатами. Можна стверджувати, що зародження правового регулювання віртуальних активів у США відбулося під впливом судових прецедентів: саме прецедентна природа американської правової системи спершу активізувала нормотворчу роботу штатів, а згодом зумовила ухвалення відповідних федеральних актів.

Україна, на відміну від Сполучених Штатів, вже прийняла спеціалізований акт у вигляді Закону України «Про віртуальні активи», але його реалізація заблокована відсутністю спеціалізованого податкового законодавства, який регулював би питання оподаткування віртуальних активів. Задля вирішення цієї проблеми планується розгляд та можливе прийняття законопроекту № 10225-д. Враховуючи досвід США, доцільно викоремити наступні складові, які було би корисно відрегулювати та імплементувати в українське законодавство:

По-перше, нормативно закріпити чітку, ієрархічно підпорядковану систему регуляторів, яка будувалась би не на основі технологічного, а функціонального вираження віртуального активу.

По-друге, впровадити чітку податкову модель із механізмом автоматичного звітування провайдерів послуг віртуальних активів.

Таким чином, сила американського підходу полягає у гнучкій «розділеній юрисдикції», а слабкість – у нечіткій позиції держави, щодо природи віртуального активу, через що виникає конфлікт повноважень. Україна повинна взяти функціональну класифікацію активів як основу, впорядкувати наглядову ієрархію та негайно ввести прозорий податковий порядок. Лише за цих умов національна модель не тільки інтегрується в європейські рамки MICA, але й забезпечить стабільний роз-

виток ринку віртуальних активів, зменшить ризики правового арбітражу та зміцнить привабливість інвестицій в Україну в якості провідного гравця в глобальній системі ринку віртуальних активів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Securities and Exchange Commission. Updated Cryptocurrency Regulations for a Transparent Market. Washington, D.C., 2024. URL: <https://www.sec.gov> (дата звернення: 20.06.2025).
2. Commodity Futures Trading Commission. Framework for Digital Asset Regulation: Lessons from Practice. Washington, D.C., 2023. URL: <https://www.cftc.gov> (дата звернення: 20.06.2025).
3. Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC). Combating Money Laundering with Digital Currency Oversight in Canada. Ottawa, 2024. URL: <https://www.fintrac-canafe.gc.ca> (дата звернення: 20.06.2025).
4. Leaders of CFTC, FinCEN та SEC. Joint Statement on Activities Involving Digital Assets. 11 жовт. 2019. URL: https://www.fincen.gov/.../CVC_Joint_Policy_Statement.pdf (дата звернення: 20.06.2025).
5. Commodity Futures Trading Commission. Final Interpretive Guidance on Actual Delivery for Digital Assets : прес-реліз № 8139-20, 24 берез. 2020. URL: <https://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/8139-20> (дата звернення: 20.06.2025).
6. Securities and Exchange Commission. SEC Files 13 Charges Against Binance Entities and Founder Changpeng Zhao : прес-реліз, 5 черв. 2023. URL: <https://www.sec.gov/newsroom/press-releases/2023-101> (дата звернення: 20.06.2025).
7. H.R.4763 – Financial Innovation and Technology for the 21st Century Act : текст законопроекту, 118-й конгр. США, версія від 22 трав. 2024. [URL: <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/4763> (дата звернення: 20.06.2025).
8. S.394 – GENIUS Act of 2025 : текст законопроекту, 119-й конгр. США, 17 черв. 2025 URL: <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-bill/394/text> (дата звернення: 20.06.2025).
9. Commodity Exchange Act, 7 U.S.C. Chapter 1 – Commodity Exchanges / U.S. Code. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/7/chapter-1> (дата звернення: 20.06.2025).
10. Commodity Futures Trading Commission. Commodity Exchange Act & Regulations. URL: <https://www.cftc.gov/LawRegulation/CommodityExchangeAct/index.htm> (дата звернення: 20.06.2025).
11. New York Department of Financial Services. Virtual Currency Business Licensing (BitLicense). URL: https://www.dfs.ny.gov/virtual_currency_businesses (дата звернення: 20.06.2025).
12. HB0062 – Wyoming Utility Token Act (2019) : текст закону штату Вайомінг. URL: <https://www.wyoleg.gov/Legislation/2019/HB0062> (дата звернення: 20.06.2025).
13. Texas Department of Banking. Supervisory Memorandum 1037 (2021). URL: <https://www.dob.texas.gov/sites/default/files/files/consumer-information/sm1037.pdf> (дата звернення: 20.06.2025).
14. Florida Senate. SB 1024 – Blockchain Technology (2019). URL: <https://www.flsenate.gov/Session/Bill/2019/01024> (дата звернення: 20.06.2025).
15. Illinois General Assembly. Blockchain Technology Act, 205 ILCS 730 (2020). URL: <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=4030> (дата звернення: 20.06.2025).
16. California Assembly Bill No. 200 (2022). URL: https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=202120220AB200 (дата звернення: 20.06.2025).
17. Закон України «Про віртуальні активи» від 17 лют. 2022 р. № 2074-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2074-20#Text> (дата звернення: 20.06.2025).
18. Проект Закону України № 10225-д «Про внесення змін до Податкового кодексу України ... щодо врегулювання обороту віртуальних активів» від 24 квіт. 2025 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56271> (дата звернення: 20.06.2025).
19. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Матриця оподаткування віртуальних активів : методичний документ. Київ, 2024. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2025/04/matrytsia-opodatkuвання-va-1.pdf> (дата звернення: 20.06.2025).
20. SEC v. W.J. Howey Co., 328 U.S. 293 (1946). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/328/293> (дата звернення: 20.06.2025).
21. McNabb v. SEC, 298 F.3d 1126 (9th Cir. 2002). URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/298/1126/584436> (дата звернення: 20.06.2025).
22. Гудіма Т., Устименко В., Джабраїлов Р., Черних О. Особливості правового регулювання обігу віртуальних активів в країні: де-факто vs де-юре. Фінансова-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. 2022. № 5 (46). С. 137–148.

23. Іванюк В.Д. Фінансово-правове регулювання ринку криптовалют в Україні: дис. ... д-ра філософії: 081 – Право; Західноукраїнський національний університет. – Тернопіль, 2021. – 232 с. URL: <https://www.wunu.edu.ua/svr/disertacia/ivanuk/dusertacia.pdf> (дата звернення: 20.06.2025).
24. Лагойда В.М. Legal status of cryptocurrency in USA = Правовий статус криптовалюти в США. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 2. С. 341–346. URL: [https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/36760/2/Visegrad%20Journal%20on%20Human%20Rights%20%E2%84%962-2021%20\(Volodymyr%20M.%20Lohoyda\).pdf](https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/36760/2/Visegrad%20Journal%20on%20Human%20Rights%20%E2%84%962-2021%20(Volodymyr%20M.%20Lohoyda).pdf). Дата звернення: 20.06.2025.
25. Самсін Р.І. Правова інституалізація віртуальних активів у Сполучених Штатах Америки. *Держава та регіони*. Сер. Право. 2021. № 2. С. 33–40. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2021/33.pdf (дата звернення: 20.06.2025).
26. Blockchain & Cryptocurrency Regulation 2021 – USA. *Global Legal Insights*, 2021. URL: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/usa> (дата звернення: 20.06.2025).
27. CFTC vs. SEC: Navigating Regulatory Overlap in the Crypto Market. *Merkle Science*, 2024. URL: <https://www.merklescience.com/blog/cftc-vs-sec-navigating-regulatory-overlap-in-the-crypto-market> (дата звернення: 20.06.2025).
28. CFTC Chair Asserts At Least 70 % of Crypto Assets Are Not Securities. *The Defiant*, 2025. URL: <https://thedefiant.io/news/regulation/cftc-chair-asserts-at-least-70-of-crypto-assets-are-not-securities> (дата звернення: 20.06.2025).
29. SEC Commissioner Mark Uyeda Criticizes Agency’s Crypto Policy as a “Disaster”. *Lexology*, 2024. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=77af50e7-1581-4227-88ec-ca1f9113fb6f> (дата звернення: 20.06.2025).
30. U.S. Senate Passes the GENIUS Act – Stablecoin Legislation Moves to the House / Kevin Kirby, Chad Richman. *Fenwick & West LLP*, 18 черв. 2025. URL: <https://www.fenwick.com/insights/publications/u-s-senate-passes-the-genius-act-stablecoin-legislation-moves-to-the-house> (дата звернення: 20.06.2025).
31. Ripple ordered to pay \$125 million in penalty for improperly selling XRP tokens / *Reuters*, 8 серп. 2024. URL: <https://www.reuters.com/legal/ripple-ordered-pay-125-million-penalty-improperly-selling-xrp-tokens-2024-08-08> (дата звернення: 20.06.2025).
32. SEC Charges Coinbase for Operating as an Unregistered Securities Exchange, Broker, and Clearing Agency. *SEC Press Release 2023-102*, 6 черв. 2023. URL: <https://www.sec.gov/newsroom/press-releases/2023-102> (дата звернення: 20.06.2025).
33. Court tells SEC to lay out why it has declined Coinbase’s request for crypto regulations / *Associated Press*, 15 квіт. 2025. URL: <https://apnews.com/article/coinbase-sec-digital-assets-crypto-currencies-f49668fd4790025e0f5d274df8e0ecd1> (дата звернення: 20.06.2025).
34. FinCEN Proposes New Regulation to Enhance Transparency in Convertible Virtual Currency Mixing and Combat Terrorist Financing. *FinCEN*, 19 жовт. 2023. URL: <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-proposes-new-regulation-enhance-transparency-convertible-virtual-currency> (дата звернення: 20.06.2025).
35. The Risk Capital Test – List of States. *Sustainable Economies Law Center*, 2024. URL: https://www.theselc.org/which_states_apply_the_risk_capital_test_when_deciding_what_is_a_security (дата звернення: 20.06.2025).

УДК 35.078:347(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.65>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ЗАСТОСУВАННЯ ПРИВАТНОПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Черненко О.М.,

магістр права,

Запоріжжя

ORCID: 0009-0004-0119-3294

Черненко О.М. Нормативно-правова основа застосування приватноправових інструментів публічної адміністрації: теоретико-правовий аналіз.

У статті проведено теоретико-правовий аналіз нормативно-правової основи застосування приватноправових інструментів публічної адміністрації (договірних, фінансово-майнових, корпоративних та інституційно-організаційних). Зазначено, що одним із ключових чинників, який забезпечив поступовий перехід до сучасного розуміння інструментарію публічного адміністрування, стала інституційна трансформація українського законодавства в пострадянський період. Вона мала за мету поступову імплементацію європейських стандартів публічного управління, закладення основ принципу верховенства права, розширення правових засобів впливу держави на суспільні відносини, що ґрунтуються не тільки на державному примусі, але й на засадах диспозитивності, принципах рівності, взаємодії та партнерства.

Проведений автором огляд нормативно-правової бази у цій сфері засвідчив, що приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації сформувалися як складна, багатокомпонентна система, яка інтегрує договірні, фінансово-майнові, корпоративні та інституційно-організаційні механізми у загальну систему законодавства про публічну владу та форми її впливу на суспільні відносини. Кожна з цих груп, маючи власні предмети регулювання та специфіку правозастосування, водночас тісно взаємодіє з іншими елементами системи, що дозволяє суб'єктам публічного адміністрування адаптувати свої дії до потреб суспільства та економіки.

Зауважено, що законодавчі акти, які закріплюють зазначені механізми, відображають поступову трансформацію підходів до публічного адміністрування: від моделі, орієнтованої виключно на державні інтереси, до комплексного використання диспозитивних засобів і партнерських форм взаємодії держави та приватного сектора, людиноцентристських орієнтирів. Такий розвиток нормативної бази заклав підґрунтя для формування новітнього бачення інструментарію публічної адміністрації в українському правопорядку, що, своєю чергою, стимулювало й доктринальні пошуки у цій сфері.

Ключові слова: адміністративне право, державна допомога, державно-приватне партнерство, договір, законодавство, інвестиційна діяльність, інструмент, концесія, приватне право, публічна адміністрація, публічна влада, публічний інтерес, публічне право, цивільне право.

Chernenkyi O.M. The normative and legal framework for the application of private law instruments in public administration: a theoretical and legal analysis.

The article presents a theoretical and legal analysis of the normative framework for the application of private law instruments in public administration (contractual, financial-property, corporate, and institutional-organizational). It is noted that one of the key factors facilitating the gradual transition to a modern understanding of public administration tools was the institutional transformation of Ukrainian legislation in the post-Soviet period. This transformation aimed at the progressive implementation of European standards of public governance, the establishment of the rule of law, and the expansion of legal means of state influence on social relations based not only on state coercion but also on the principles of dispositivity, equality, cooperation, and partnership.

The author's review of the normative framework in this area demonstrates that private law instruments of public administration have evolved into a complex, multi-component system that integrates contractual, financial-property, corporate, and institutional-organizational mechanisms into the general system of legislation on public authority and its forms of influence on social relations. Each of these groups, while having its own regulatory subjects and specifics of legal application, closely interacts with other elements of the system, allowing public administration entities to adapt their activities to the needs of society and the economy.

It is emphasized that legislative acts establishing these mechanisms reflect a gradual transformation of approaches to public administration: from a model focused exclusively on state interests to a comprehensive use of dispositive means and partnership-based forms of interaction between the state and the private sector, with a growing focus on human-centered principles. Such developments in the normative framework laid the foundation for the formation of a modern vision of public administration tools within the Ukrainian legal system, which in turn has stimulated doctrinal exploration in this field.

Key words: administrative law, concession, contract, investment activity, instrument, legislation, private law, public administration, public authority, public interest, public law, public-private partnership, state aid, civil law.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Розвиток та подальше поширення практики застосування приватноправових інструментів публічної адміністрації стало можливим лише після модернізації українського законодавства, яка відбувалася як еволюційними, так і революційними кроками. Радянська модель державного управління фактично заперечувала існування будь-яких форм впливу держави на суспільні відносини, які не були пов'язані із примусом, імперативними методами правового регулювання та владою підпорядкування між суб'єктами. Цілком природно, що й радянська правова наука суттєво відставала від західної у частині дослідження інструментів діяльності публічної адміністрації. У цьому контексті надзвичайно слухними є тези про те, що «...радянська наука адміністративного права в частині дослідження інструментів діяльності суб'єктів управління характеризувалася здебільшого низьким ступенем наукового осмислення їх сутності та видів... Недосконалість наукового обґрунтування інструментів діяльності суб'єктів публічного управління виражалась також у відсутності наукових розробок і з решти питань, які впливають з діяльності публічної адміністрації, зокрема: питання адміністративних договорів, порядку та процедури прийняття нормативних та індивідуальних актів управління, механізму й наслідків оскарження актів публічного управління, прийнятих з порушенням вимог законодавства та ін. ... формування інституту інструментів діяльності публічної адміністрації у часи функціонування радянської влади відбувалось вкрай непослідовно: протягом першого періоду розвивались дореволюційні вчення, протягом другого періоду ці питання не вивчались, протягом третього періоду заперечувались досягнення науковців попередніх часів» [1, с. 150-151].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Такий стан справ був характерним і для пострадянської правової літератури, яка ще не звільнилася від догматичних конструкцій минулого і разом з тим, тільки почала «знайомитися» із надбаннями європейської доктрини права, зарубіжними практиками публічного адміністрування та їх законодавчим врегулюванням. Саме тому одним із ключових чинників, який забезпечив поступовий перехід до сучасного розуміння інструментарію публічного адміністрування, стала інституційна трансформація українського законодавства в пострадянський період. Вона мала за мету поступову імплементацію європейських стандартів публічного управління, закладення основ принципу верховенства права, розширення правових засобів впливу держави на суспільні відносини, що ґрунтуються не тільки на державному примусі, але й на засадах диспозитивності, принципах рівності, взаємодії та партнерства.

За час незалежності України й особливо в останні роки, проблематикою приватноправового інструментарію діяльності публічної адміністрації активно займалися В.М. Бевзенко, С.В. Боднар, Д.С. Бондаренко, І.С. Гриценко, І.В. Доленко, Р.С. Мельник, Ю.В. Мех, О.С. Огій, І.В. Патерило, М.А. Сатановська, В.Д. Струкова, І.С. Студенець та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є теоретико-правовий аналіз нормативно-правової основи застосування приватноправових інструментів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед перших вагомих законодавчих актів, що свідчили про концептуальну зміну підходів до форм взаємодії держави з приватними суб'єктами, слід назвати прийняття Господарського кодексу України [2], який уперше на законодавчому рівні закріпив право держави брати участь у господарській діяльності на рівних умовах із іншими суб'єктами господарювання. Згодом, подальший розвиток цього напряму було забезпечено прийняттям Цивільного кодексу України 2003 року, де вперше в загальному вигляді визначено участь держави та територіальних громад у цивільних відносинах, встановлено засади рівності сторін у приватноправових угодах.

Наступним важливим етапом стало прийняття спеціальних законів, які безпосередньо стосувалися окремих приватноправових інструментів. Наприклад, Закон України «Про державно-приватне партнерство» вперше встановив конкретні механізми залучення приватних партнерів до

виконання публічних завдань через цивільно-правові договори. Важливе значення мав і Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», який забезпечив правове регулювання механізмів державної підтримки економічної діяльності підприємств за допомогою майнових та фінансових інструментів, зокрема через субсидії, гранти та податкові пільги. Таким чином, крок за кроком створювалося законодавче поле для поширення застосування приватноправових інструментів діяльності публічної адміністрації, що відповідало європейським стандартам та міжнародному досвіду. У цьому контексті визначення приватноправових інструментів як правових засобів участі суб'єктів публічної влади у приватноправових відносинах, спрямованих на досягнення публічного інтересу через механізми координації, державної підтримки або публічно-приватного партнерства, що ґрунтуються на договірних, фінансово-майнових, інституційно-організаційних чи корпоративних формах взаємодії, створює концептуальну основу для системного огляду відповідної нормативно-правової бази за цими групами [3, с. 303]. Такий підхід не лише дозволяє класифікувати законодавчі акти за предметом їх регулювання, але й дає змогу простежити взаємозв'язок та взаємодоповнюваність різних механізмів у межах цілісної системи інструментів публічного адміністрування та, зокрема, її підсистеми приватноправових інструментів.

Договірні механізми є однією з найбільш поширених форм використання приватноправових інструментів у діяльності публічної адміністрації. Вони передбачають укладення державними органами цивільно-правових договорів з приватними суб'єктами на рівних умовах для досягнення публічного інтересу.

Правовою основою договірних механізмів виступає насамперед Цивільний кодекс України (від 16 січня 2003 року [4]), який, як нами уже наголошувалося, уперше на законодавчому рівні закріпив принцип участі держави та територіальних громад у цивільних відносинах (ст. 167 ЦК України). Кодекс визначає загальні правила укладення договорів за участю держави, встановлює засади рівності сторін, диспозитивності та свободи договору, що є ключовими для розуміння специфіки залучення держави до приватноправового сектору. ЦК України регулює також окремі (спеціальні) випадки участі держави у договорах, наприклад, договори купівлі-продажу, оренди, підряду, управління майном тощо, зберігаючи за державою публічно-правовий статус навіть у рамках приватноправових відносин.

Особливу увагу слід приділити Закону України від 01 липня 2010 року «Про державно-приватне партнерство» [5], який створив нормативну основу для залучення приватних партнерів до виконання публічних завдань через договірні механізми. Закон визначає форми ДПП, серед яких особливе місце займають договори про спільну діяльність, управління об'єктами, будівництво та експлуатацію об'єктів інфраструктури. У межах ДПП держава виступає рівноправним партнером приватного сектору, делегуючи частину функцій на умовах, що забезпечують досягнення суспільно значущих цілей.

Не менш важливим є Закон України від 03 жовтня 2019 року «Про концесію» [6], який регулює передачу державного чи комунального майна у користування приватним суб'єктам на підставі концесійного договору. Закон встановлює детальний порядок укладення, зміни та припинення концесійних договорів, закріплює основні принципи взаємодії сторін, визначає права й обов'язки концесіодавця та концесіонера, а також механізми контролю за виконанням умов договору. Концесійний договір виступає різновидом договірної механізми, що поєднує приватноправові та публічно-правові елементи, забезпечуючи баланс інтересів держави та приватного бізнесу.

Окремо варто зазначити роль Закону України від 25 грудня 2025 року «Про публічні закупівлі» [7], який регулює порядок укладення договорів на закупівлю товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти. Цей акт визначає процедури проведення закупівель, вимоги до учасників, правила укладення та виконання договорів, а також механізми забезпечення прозорості й доброчесності публічних закупівель. У цьому контексті договірні механізми виступають важливим інструментом реалізації бюджетної політики та досягнення публічного інтересу через ефективне використання фінансових ресурсів держави.

Таким чином, договірні механізми формують основу для реалізації приватноправових інструментів публічної адміністрації, забезпечуючи рівноправну участь держави у договірних відносинах із приватними суб'єктами та створюючи передумови для взаємовигідної співпраці у межах досягнення завдань публічного адміністрування та задоволення публічних інтересів.

Договірні механізми, про які йшлося вище, тісно пов'язані з фінансово-майновими формами впливу публічної адміністрації, адже саме через належну ресурсну основу забезпечується ефективне виконання державою своїх функцій у сфері публічного управління. Фінансово-майнові механізми охоплюють комплекс правових засобів, що передбачають використання чи залучення державними органами фінансових і матеріальних ресурсів для підтримки або регулювання економічної активності, забезпечення соціально значущих потреб та реалізації стратегічних програм розвитку.

Ключове місце серед нормативно-правових актів, що регулюють зазначену сферу, займає Закон України від 01 липня 2014 року «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [8]. Він встановлює загальні принципи надання державної допомоги, визначає умови її допустимості, порядок повідомлення про надання допомоги та процедури контролю за її використанням. Закон передбачає класифікацію державної допомоги на допустиму та таку, що може бути визнана допустимою за певних умов, а також містить правила, спрямовані на запобігання порушенню конкуренції на ринку. Особливу увагу приділено ролі уповноважених органів у здійсненні нагляду та моніторингу механізмів державної підтримки, що відображає прагнення гармонізувати українське законодавство з нормами Європейського Союзу у сфері захисту економічної конкуренції.

Важливу роль у правовому регулюванні фінансового забезпечення публічного адміністрування відіграє Бюджетний кодекс України (від 08 липня 2010 року) [9], який закріплює засади формування, розподілу та використання бюджетних коштів на загальнодержавному та місцевому рівнях. Кодекс визначає порядок фінансування різноманітних державних програм, зокрема у сфері охорони здоров'я, освіти, науки, соціального забезпечення, оборони та безпеки. У цій площині фінансово-майнові інструменти приватного характеру виступають важливими засобами реалізації державної політики, що поєднує публічно-правові засади з приватноправовими формами використання бюджетних коштів.

Особливе місце серед фінансово-майнових інструментів займають оборонні закупівлі, врегульовані Законом України від 17 липня 2020 року «Про оборонні закупівлі». Цей нормативний акт визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, а також інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель. Метою цього Закону є визначення правових засад для забезпечення матеріально-технічних і наукових потреб сектору безпеки і оборони держави шляхом ефективного та прозорого здійснення оборонних закупівель із дотриманням заходів захисту національних інтересів, створення конкурентного середовища, запобігання корупції у сфері оборонних закупівель, розвитку добросовісної конкуренції, а також ефективного та прозорого планування, реалізації і контролю за здійсненням оборонних закупівель [10].

Водночас слід зазначити, що Закон України «Про публічні закупівлі», уже розглянутий у контексті договірних механізмів, має важливе значення й для фінансово-майнових відносин. Його положення регламентують фінансування закупівель товарів, робіт та послуг за рахунок державного бюджету, встановлюють процедури використання фінансових ресурсів публічної адміністрації та запроваджують механізми контролю за ефективністю витрачання коштів. У цьому сенсі закон відіграє роль гаранта прозорості фінансових потоків та підвищення економічної ефективності публічного управління.

Таким чином, фінансово-майнові механізми, будучи тісно інтегрованими у загальну систему приватноправових інструментів публічної адміністрації, виконують ключову роль у забезпеченні належного ресурсного потенціалу для реалізації державної політики та досягнення публічного інтересу. Вони демонструють, як фінансові й матеріальні ресурси можуть використовуватись не лише як засіб владного примусу, а й як інструмент партнерства та стимулювання економічної активності приватного сектора.

Фінансово-майнові механізми нерідко слугують підґрунтям для формування та реалізації корпоративних інструментів, які уособлюють участь публічної адміністрації у корпоративних відносинах. Корпоративні механізми передбачають входження держави або органів місцевого самоврядування до складу засновників (учасників, акціонерів) юридичних осіб приватноправових форм, що дозволяє публічній адміністрації здійснювати довгостроковий вплив на господарську діяльність, реалізовувати стратегічні публічні інтереси та координувати окремі напрями економічного розвитку.

Нормативну основу корпоративних механізмів становить, звісно ж насамперед, ЦК України, який у ч. 2 ст. 167 закріплює право держави та територіальних громад брати участь у створенні й діяльності юридичних осіб приватного права. На відміну від договірних відносин, що здебільшого мають епізодичний характер, корпоративні механізми передбачають формування тривалих правових зв'язків між публічними та приватними суб'єктами. Вони включають реалізацію державою корпоративних прав, таких як участь у загальних зборах, формування органів управління, контроль за прийняттям стратегічних рішень та розподілом прибутків. Водночас публічний суб'єкт, діючи як учасник корпоративних правовідносин, зберігає свій особливий публічно-правовий статус, що зумовлює необхідність дотримання спеціальних норм адміністративного, податкового та фінансового законодавства, спрямованих на запобігання зловживанням та забезпечення прозорості управління державними активами.

Спеціальні аспекти правового регулювання участі публічної адміністрації у корпоративних структурах деталізовані у Законі України від 06 лютого 2018 року «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» [11] та Законі України від 27 липня 2022 року «Про акціонерні товариства» [12]. Ці акти визначають правовий режим створення та функціонування господарських товариств, порядок реалізації прав учасників (акціонерів), у тому числі публічних суб'єктів, а також механізми захисту прав та інтересів держави як власника корпоративних прав. Вони закріплюють правила участі публічної адміністрації у прийнятті рішень, управлінні товариством, формуванні його статутного капіталу та контролю за діяльністю виконавчих органів.

Особливе значення для реалізації корпоративних механізмів має Закон України від 21 вересня 2006 року «Про управління об'єктами державної власності» [13], який визначає процедури управління корпоративними правами держави, включаючи їх облік, передачу, відчуження, а також порядок здійснення контролю за діяльністю підприємств із державною часткою у капіталі. Закон встановлює спеціальні повноваження центральних органів виконавчої влади та суб'єктів управління щодо корпоративних прав, що забезпечує ефективність реалізації державної політики у сфері управління майновими активами.

Особливої уваги заслуговує й Закон України від 09 січня 2025 року «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» [14], прийнятий у зв'язку зі скасуванням Господарського кодексу України. Цей нормативно-правовий акт врегульовує питання правонаступництва та адаптації юридичних осіб, створених за нормами ГК України, до вимог цивільного законодавства, а також визначає особливості реалізації корпоративних прав держави у перехідний період. Він спрямований на запобігання виникненню правових прогалин та забезпечення стабільності господарських відносин під час реорганізації державних та комунальних підприємств.

Таким чином, корпоративні механізми демонструють специфічну форму інтеграції публічної адміністрації у приватноправову сферу, що дозволяє забезпечити баланс між ефективним управлінням державними активами та реалізацією публічного інтересу. Вони є важливим інструментом стратегічного впливу держави на економіку, водночас ґрунтуючись на принципах рівноправності сторін та верховенства права.

Корпоративні механізми, як показано вище, передбачають участь публічної адміністрації у діяльності приватноправових суб'єктів шляхом набуття корпоративних прав. Водночас у практиці публічного управління значну роль відіграють й інші форми участі держави у приватноправовій сфері, які пов'язані насамперед зі створенням або реорганізацією юридичних осіб, організацією спільного управління майном та делегуванням управлінських функцій. Такі дії утворюють окрему групу – інституційно-організаційні механізми, що не зводяться до набуття корпоративних прав, а відображають здатність публічної адміністрації формувати нові інституційні структури та забезпечувати організаційний вплив на приватних суб'єктів для досягнення публічного інтересу.

Нормативну основу цієї групи утворює, насамперед, Закон України від 15 травня 2003 року «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [15], який визначає процедури створення, реєстрації, реорганізації та ліквідації суб'єктів господарювання, у тому числі за участю держави та територіальних громад. Закон передбачає механізми внесення до Єдиного державного реєстру даних про юридичних осіб, що створюються з ініціативи публічної адміністрації, а також про зміну їх організаційно-правових форм. Це має принципове значення для забезпечення прозорості та легітимності діяльності держави у сфері інституційного впливу на господарську діяльність.

Особливу роль у реалізації інституційно-організаційних механізмів відіграє Закон України «Про управління об'єктами державної власності», який вже аналізувався у контексті корпоративних механізмів у зв'язку з регулюванням реалізації корпоративних прав держави. Проте у межах цієї групи інструментів закон має іншу мету правового регулювання – встановлення порядку прийняття рішень про створення нових юридичних осіб, передачу їм державного майна для спільного управління або делегування окремих функцій публічної адміністрації приватним суб'єктам. Такі положення створюють передумови для ефективної реалізації публічних завдань із залученням ресурсів приватного сектора.

Важливим також є Закон України «Про державно-приватне партнерство», який вже розглядався у контексті договірних механізмів. Проте у площині інституційно-організаційних механізмів він згадується нами за рахунок його спрямованості й на врегулювання організаційних аспектів підготовки та реалізації проектів ДПП, що передбачають створення нових інституційних структур для спільного управління об'єктами інфраструктури або виконання суспільно значущих завдань.

Аналогічно, Закон України «Про концесію», раніше охарактеризований як нормативна основа договірних механізмів, у площині інституційно-організаційних механізмів визначає правові підста-

ви для передачі об'єктів державної та комунальної власності у тимчасове управління приватним партнерам на умовах концесії.

Отже, інституційно-організаційні механізми виступають своєрідним структурним «каркасом» для реалізації інших груп приватноправових інструментів публічної адміністрації. Вони забезпечують державі та органам місцевого самоврядування можливість формувати нові моделі взаємодії з приватним сектором, що поєднують організаційні та правові елементи і спрямовані на досягнення публічного інтересу.

Висновки. Таким чином, проведений огляд нормативно-правової бази у цій сфері засвідчив, що приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації сформувалися як складна, багатокомпонентна система, яка інтегрує договірні, фінансово-майнові, корпоративні та інституційно-організаційні механізми у загальну систему законодавства про публічну владу та форми її впливу на суспільні відносини. Кожна з цих груп, маючи власні предмети регулювання та специфіку правозастосування, водночас тісно взаємодіє з іншими елементами системи, що дозволяє суб'єктам публічного адміністрування адаптувати свої дії до потреб суспільства та економіки.

Законодавчі акти, які закріплюють зазначені механізми, відображають поступову трансформацію підходів до публічного адміністрування: від моделі, орієнтованої виключно на державні інтереси, до комплексного використання диспозитивних засобів і партнерських форм взаємодії держави та приватного сектора, людиноцентристських орієнтирів. Такий розвиток нормативної бази заклав підґрунтя для формування новітнього бачення інструментарію публічної адміністрації в українському правопорядку, що, своєю чергою, стимулювало й доктринальні пошуки у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 442 с.
2. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22, Ст. 144.
3. Чорненький О.М., Денисюк Т.В. Приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації: актуальність та напрями наукового дослідження. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2025. № 03. Частина 2. С. 299–304.
4. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
5. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01 липня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>.
6. Про концесію: Закон України від 03 жовтня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#Text>.
7. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
8. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01 липня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>.
9. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
10. Про оборонні закупівлі: Закон України від 17 липня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#n507>.
11. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю: Закон України від 06 лютого 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19#Text>.
12. Про акціонерні товариства: Закон України від 27 липня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2465-20#n1985>.
13. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text>.
14. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб: Закон України від 09 січня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>.
15. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань: Закон України від 15 травня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>.

УДК 342.97:352

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.66>

РЕАЛІЗАЦІЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ЕТАПИ, ОСОБЛИВОСТІ ТА СУТНІСТЬ

Чудновець І.С.,
аспірант кафедри публічного управління,
туризму та готельно-ресторанної справи
Таврійського національного
університету ім. В.І. Вернадського

Чудновець І.С. Реалізація кадрового забезпечення державної служби в Україні: етапи, особливості та сутність.

У статті здійснено ґрунтовне дослідження кадрового забезпечення державної служби в Україні як системоутворювального елементу модернізації публічного управління. Проаналізовано концептуальні засади, етапи становлення, структурні характеристики та зміст кадрового забезпечення з урахуванням як національного адміністративного контексту, так і зарубіжного досвіду. Особливу увагу приділено нормативно-правовим, інституційним та управлінсько-організаційним механізмам добору, підготовки, професійного розвитку, оцінювання та мотивації державних службовців. Розкрито сучасні виклики, що постають перед кадровою політикою: цифровізація державного управління, антикорупційні обмеження, зростання мобільності кадрів, потреба у впровадженні компетентнісного та результатноорієнтованого підходів.

У межах комплексного аналізу виокремлено ключові етапи кадрового забезпечення, серед яких: стратегічне планування потреб у персоналі, прозорий конкурсний добір, інституалізація процедур адаптації новопризначених службовців, системна професійна підготовка, ефективне управління кар'єрою, атестація та внутрішня ротация кадрів. Визначено провідні риси сучасної кадрової політики: відкритість, політична нейтральність, підзвітність, доброчесність, соціальна відповідальність і орієнтація на результат.

Доведено, що якісне кадрове забезпечення є базовою передумовою ефективного функціонування державної служби, зміцнення її інституційної спроможності, формування довіри з боку громадянської та підвищення результативності реалізації публічної політики. На основі проведеного дослідження запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо вдосконалення кадрової політики, зокрема через впровадження сучасних HR-технологій, розвиток інституту наставництва, використання цифрових інструментів оцінювання ефективності службовців і запровадження системи безперервного професійного навчання. Обґрунтовано доцільність переходу від адміністративного підходу до стратегічного управління людськими ресурсами як визначального чинника трансформації державної служби в Україні.

Ключові слова: кадри, кадрове забезпечення, кадрова політика, державна служба, державна політика, публічна адміністрація.

Chudnovets I.S. Implementation of civil service personnel in Ukraine: stages, features and essence.

The article conducts a thorough study of civil service personnel in Ukraine as a system-forming element of the modernization of public administration. The conceptual principles, stages of formation, structural characteristics and content of personnel are analyzed, taking into account both the national administrative context and foreign experience. Special attention is paid to the regulatory, institutional and managerial-organizational mechanisms of selection, training, professional development, assessment and motivation of civil servants. The modern challenges facing personnel policy are revealed: digitalization of public administration, anti-corruption restrictions, increased personnel mobility, the need to implement competency-based and result-oriented approaches.

Within the framework of a comprehensive analysis, key stages of personnel management were identified, including: strategic planning of personnel needs, transparent competitive selection, institutionalization of adaptation procedures for newly appointed employees, systematic professional training, effective career management, certification and internal rotation of personnel. The leading features of modern personnel policy were identified: openness, political neutrality, accountability, integrity, social responsibility and result orientation. It was proven that high-quality personnel management is a basic prerequisite for the effective functioning of the civil service, strengthening its institutional capacity, building public trust and increasing the effectiveness of public policy implementation. Based

on the research, a set of practical recommendations was proposed for improving personnel policy, in particular through the introduction of modern HR technologies, the development of the mentoring institute, the use of digital tools for assessing employee performance and the introduction of a system of continuous professional training. The feasibility of transitioning from an administrative approach to strategic human resources management as a determining factor in the transformation of the civil service in Ukraine is substantiated.

Key words: personnel, personnel management, personnel policy, civil service, public policy, public administration.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глибоких трансформацій державного управління в Україні, зумовлених як внутрішніми потребами модернізації, так і зовнішніми чинниками – зокрема, збройною агресією, євроінтеграційними процесами, цифровізацією публічного сектору та зростанням суспільного запиту на ефективність, підзвітність і прозорість влади – особливої значущості набуває питання кадрового забезпечення державної служби. Людський капітал є фундаментом для реалізації державної політики, впровадження реформ, забезпечення стійкості інституцій та формування довіри громадян до публічної влади.

Водночас кадрова політика у сфері державної служби в Україні продовжує стикатися з рядом системних викликів. Серед них – фрагментарність і мінливість нормативно-правового регулювання, недосконалість процедур добору, оцінювання та просування кадрів, недостатній рівень фахової підготовки, відсутність цілісної стратегічної кадрової моделі, низька мотивація державних службовців та висока плинність персоналу. Принципи меритократії, добросовісності та відкритості, задекларовані в законодавстві, на практиці часто залишаються формальними.

У таких умовах актуальним є наукове осмислення та комплексний аналіз етапів і особливостей реалізації кадрового забезпечення державної служби з урахуванням сучасного контексту – управлінням, правового, соціального й інституційного. Визначення його сутності, базових характеристик і проблемних аспектів створює підґрунтя для формування дієвих механізмів оновлення кадрової політики, її адаптації до викликів сьогодення.

Таким чином, обрана тема дослідження є надзвичайно актуальною та має як теоретичну, так і практичну значущість, оскільки якісне кадрове забезпечення виступає ключовою умовою ефективного, професійного та добросовісного функціонування системи публічного управління в Україні.

Мета дослідження – проаналізувати сутність, ключові особливості та основні етапи реалізації кадрового забезпечення державної служби в Україні в умовах модернізації системи публічного управління; з'ясувати напрями вдосконалення нормативно-правових, організаційних та інституційних механізмів добору, підготовки та професійного розвитку державних службовців з урахуванням викликів цифрової трансформації, антикорупційної політики та європейської інтеграції.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичні та практичні проблеми реалізації засад кадрового забезпечення державної служби змістовно розглядалися вітчизняними фахівцями та науковцями, серед них: Ю.П. Битяк, О.Ю. Дрозд, Я.Ф. Жовнірчик, О.Г. Завада, О.М. Кондрашов, Т.А. Лимар, В.Я. Малиновський, Д.В. Неліпа, О.В. Подольська, Н.С. Панова, Т.В. Салькова та інші.

Враховуючи велику кількість наукових досліджень, можна стверджувати, що питання формування та регулювання оптимальної системи кадрового забезпечення державної служби в умовах реформування та модернізації органів влади потребує більш детального вивчення.

Виклад основного матеріалу. Кадрове забезпечення державної служби є однією з ключових передумов ефективного функціонування публічного управління в Україні. В умовах постійних трансформацій, що охоплюють усі сфери суспільного життя, зокрема й сферу державного управління, формування професійного та компетентного кадрового потенціалу набуває особливої актуальності. Радикальні зміни, які відбулися в Україні за роки незалежності, зумовили потребу в переосмисленні змісту кадрової політики, виявленні наявних проблем та окресленні шляхів їх системного вирішення.

Теоретичні засади кадрового забезпечення державної служби безпосередньо пов'язані з принципами її організації, які закріплені у чинному законодавстві. Зокрема, відповідно до ст. 4 Закону України «Про державну службу», державна служба ґрунтується на низці фундаментальних принципів, що формують зміст кадрової політики в публічному секторі [1].

Першим з них є верховенство права, що забезпечує пріоритет прав і свобод людини і громадянина як засадничу основу діяльності державного службовця. Цей принцип визначає спрямованість і зміст його функцій у межах повноважень, наданих Конституцією України. Другим є законність, яка передбачає обов'язок діяти виключно в межах і у спосіб, визначені чинним законодавством. Це забезпечує передбачуваність, стабільність і правову визначеність у роботі державних службовців.

Важливою характеристикою сучасного державного службовця є професіоналізм, що включає компетентне та неупереджене виконання службових обов'язків, постійне підвищення професійного рівня, а також володіння державною мовою та, за потреби, – іншими офіційно визнаними мовами. Патріотизм як принцип державної служби вимагає відданого служіння Українському народові, а добросовісність – орієнтації на публічний інтерес та відмови від особистої вигоди при реалізації владних повноважень. Нарешті, стабільність державної служби передбачає безстроковість призначення службовців (за винятком випадків, передбачених законом), а також незалежність кадрового складу від змін політичного керівництва.

Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що законодавчо закріплені принципи державної служби становлять теоретичний та нормативний фундамент для формування цілісної системи кадрового забезпечення. Вони визначають не лише правові рамки, а й ціннісні орієнтири для формування професійного, відповідального та стійкого кадрового корпусу держави.

Державна служба відіграє провідну роль у реалізації демократичних засад функціонування держави, сприяє забезпеченню сталого розвитку суспільства, а також виступає механізмом, через який державний апарат виконує свої функції відповідно до потреб соціуму. Водночас вона покликана забезпечити ефективну взаємодію держави та громадянського суспільства на основі положень Конституції України, зокрема її ст. 5, яка визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ, який реалізує цю владу безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. Отже, державна влада реалізується за участю державних службовців, які, в межах своїх повноважень, транслиють волю держави, забезпечуючи її реалізацію через рішення відповідних інституцій, впливаючи на соціальні процеси та поведінку громадян за допомогою правових і організаційних інструментів.

Державна служба функціонує як підсистема загальної системи державного управління політичними, економічними та соціальними процесами. Її діяльність спрямована на виконання стратегічних завдань державної політики, включаючи реалізацію програм соціально-економічного розвитку. У цьому контексті вона є важливим елементом державного механізму, що забезпечує досягнення національних цілей [3, с. 124-125].

У науковій площині особливої уваги набуває розгляд державного управління через призму реалізації функцій державної служби. По-перше, це дозволяє конкретизувати зміст, стилі й методи її здійснення; по-друге, державна служба постає не лише як форма професійної діяльності, а і як складовий елемент соціально-організаційної структури держави. З огляду на викладене, варто підкреслити важливість функцій зворотного зв'язку, які реалізуються в межах державної служби. Зокрема, до таких функцій належать: розробка єдиної стратегії розвитку країни, кадрове забезпечення її реалізації, організація структури державної влади, прийняття рішень, а також прогнозування, координація та стимулювання службової діяльності [4, с. 173-174].

Взаємозв'язок між державною владою та державною службою має чітке нормативне закріплення. Одним із визначальних принципів є ідея єдності державної влади при її інституційному поділі на законодавчу, виконавчу та судову. У межах кожної з цих гілок влади функціонує державна служба, з урахуванням особливостей завдань, які перед нею поставлено. При цьому правове регулювання проходження служби є уніфікованим, що забезпечує єдині підходи до реалізації державної кадрової політики [5, с. 72-73].

Проходження державної служби має кілька сутнісних характеристик:

- з позицій структурно-функціонального підходу, цей процес охоплює увесь цикл державно-службових відносин: від моменту призначення особи на посаду – через етапи підвищення кваліфікації, атестації та просування по службі – до припинення таких відносин;
- у процесі проходження служби державний службовець реалізує свій правовий статус через виконання посадових, управлінських та організаційних функцій;
- весь процес проходження служби регулюється правовими нормами, що охоплюють, зокрема, порядок заміщення посад, вимоги до підготовки службовців, обмеження щодо сумісництва, реалізацію посадових обов'язків, систему заохочень і відповідальності, умови проходження служби, соціальні гарантії та припинення державно-службових відносин.

У свою чергу, В.Я. Малиновський, аналізуючи практику проходження служби в органах влади, виділяє п'ять її етапів: 1) вступ на державну службу (збір документів, укладення контракту, присяга тощо); 2) присвоєння спеціального звання; 3) просування, атестація, підвищення кваліфікації; 4) застосування заохочень та стягнень; 5) припинення служби [6, с. 115-116]. О.Ю. Дрозд, у свою чергу, пропонує структурувати проходження служби за такими етапами: призначення на посаду, прийняття присяги, просування по службі, оцінювання діяльності, професійний розвиток та звільнення [7, с. 231-232].

Вступ на державну службу визначено як право громадянина України, який досяг 18 років, володіє державною мовою та має відповідну вищу освіту: для категорій «А» і «Б» – не нижче ступе-

ня магістра, для категорії «В» – бакалавра або молодшого бакалавра. Призначення відбувається за результатами відкритого конкурсу на основі оцінювання компетенцій, особистих якостей та фахової підготовки. Для посад категорії «А» конкурс проводить Комісія з питань вищого корпусу державної служби, для категорій «Б» і «В» – спеціальні конкурсні комісії, створені керівником державної служби. Таким чином, на етапі вступу на державну службу реалізуються владно-організаційні функції, що належать до сфери адміністративно-правового регулювання. Крім того, в цій сфері застосовуються положення як законодавчих, так і підзаконних актів.

Призначення переможця конкурсу здійснюється: для категорії «А» – суб'єктом призначення, визначеним Конституцією, для категорій «Б» і «В» – відповідним керівником державної служби. Таке рішення оформлюється у вигляді адміністративного акта, який має юридичні наслідки – змінює правовий статус особи, зокрема шляхом набуття посадових прав і обов'язків. У межах адміністративного права видання актів є основною формою державного управління. У цьому контексті акт про призначення – це індивідуальне рішення публічного органу, що спрямоване на створення, зміну чи припинення правових відносин між державою та особою [8, с. 105-106].

Прийняття присяги державного службовця є одним із визначальних етапів вступу на державну службу. Особа, яка вперше призначається на посаду державної служби, публічно складає Присягу державного службовця, з моменту чого вона набуває офіційного статусу державного службовця. Водночас, у день призначення, служба управління персоналом організовує церемонію складання присяги, а також забезпечує ознайомлення особи з правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією під підпис. Прийняття присяги розглядається як адміністративно-правова форма управлінської діяльності, яка, нарівні з виданням адміністративного акта, є юридично значущою дією. Вона забезпечує публічність, прозорість та законність процедур у сфері державного управління, і водночас є юридичним фактом, що породжує адміністративно-правові відносини.

Просування по службі державного службовця здійснюється відповідно до категорій посад і присвоєних рангів. Присвоєння рангів як вид спеціальних звань, а також їх співвідношення з іншими видами рангів (військовими, дипломатичними тощо) регулюється нормативними актами Кабінету Міністрів України. Висування по службі можливе на конкурсній основі за результатами оцінювання професійної компетентності відповідно до Закону України «Про державну службу». Також допускається переведення державного службовця без конкурсу:

на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в межах одного державного органу, зокрема в іншій адміністративно-територіальній одиниці;

на аналогічну або нижчу вакантну посаду в іншому органі влади – за погодженням обох керівників відповідних державних органів.

Таким чином, просування по службі є результатом прийняття вольових управлінських рішень, що належать до предмета адміністративно-правового регулювання.

Оцінювання результатів службової діяльності проводиться щорічно й спрямоване на визначення рівня ефективності виконання посадових обов'язків, обґрунтування рішень щодо преміювання, кар'єрного зростання, виявлення потреб у навчанні. Оцінювання базується на показниках результативності, якості та ефективності, а також враховує дотримання етичних норм і антикорупційного законодавства. Для посад категорій «Б» і «В» оцінювання здійснює безпосередній керівник та керівник структурного підрозділу, для категорії «А» – суб'єкт призначення. Підсумки оцінювання затверджуються наказом або розпорядженням [9, с. 147-148].

Підвищення професійної компетентності державних службовців забезпечується через систему постійного навчання, що реалізується згідно із Законом України «Про державну службу» та відповідними нормативно-правовими актами. Підвищення кваліфікації здійснюється як в Україні, так і за кордоном, на базі установ, акредитованих на надання освітніх послуг. Основну координаційну роль у цьому процесі відіграє Національна академія державного управління при Президенті України. Керівник державної служби відповідає за організацію навчання в межах бюджетного фінансування або шляхом закупівлі відповідних послуг. Потреба у навчанні визначається за результатами щорічного оцінювання службової діяльності.

Припинення державної служби врегульовано ст. 83 Закону України «Про державну службу» і може відбуватись з таких підстав: втрата права на службу, завершення строку повноважень, ініціатива однієї зі сторін, зміна істотних умов служби, досягнення граничного віку або інші підстави, передбачені контрактом [1]. Перед звільненням службовець зобов'язаний передати справи та майно уповноваженій особі, що засвідчується відповідним актом. Один примірник акта зберігається у справі державного службовця, другий – видається йому особисто. Отже, проходження державної служби охоплює низку юридично значущих процедур, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання, включаючи оцінювання, призначення, просування та припинення служби [10, с. 143-144].

Слід зазначити, що серед ключових напрямів удосконалення кадрової політики в державному секторі виокремлюються: оптимізація організаційної структури органів влади; підвищення професіоналізму персоналу; зростання престижу державної служби; запровадження системи безперервного навчання; ефективна ротація кадрів; забезпечення наступності й стабільності кадрового складу. Визначальними принципами кадрової політики є відкритість, добір за діловими та моральними якостями, рівність умов служби, демократизм, прозорість процедур і відповідальність керівників за стан роботи з персоналом.

Формування та реалізація державної кадрової політики є складним і багатоетапним процесом, що вимагає поетапного впровадження низки законодавчих, політичних, науково-методичних та організаційно-управлінських заходів. Лише за дотримання цих вимог можливе досягнення позитивних результатів. До ключових чинників створення кадрового резерву належать: добровільність участі та рівний доступ до конкурсного відбору; об'єктивне оцінювання професійних і особистісних якостей кандидатів; планування кар'єрного шляху; забезпечення відкритого доступу до інформації щодо кадрового резерву.

До кадрового резерву зараховуються працівники, які успішно виконують свої службові обов'язки, виявляють ініціативу, володіють організаторськими здібностями, мають досвід роботи в публічному управлінні та демонструють досягнення у сфері професійного навчання. Для кожної керівної посади державної служби створюється кадровий резерв у кількості двох осіб, що дозволяє сформувати відповідні списки спеціалістів з урахуванням потреб служби. Контроль за організаційно-методичним забезпеченням функціонування системи кадрового резерву здійснює Національне агентство України з питань державної служби. У разі призначення кандидата на посаду, у поданні зазначається строк перебування особи в кадровому резерві та характеристика її професійної поведінки. Якщо кандидат не перебував у резерві, подаються обґрунтовані пояснення [11, с. 173-174].

Для оцінки особистісних і ділових якостей кандидатів застосовуються сучасні методики, що дозволяють перевірити комунікативні здібності, емоційну стабільність, стресостійкість, а також управлінські та організаційні якості. У процесі використовуються стандартизовані психодіагностичні інструменти, визнані у вітчизняній та міжнародній практиці.

Таким чином, забезпечення якісного кадрового потенціалу та оновлення персонального складу органів місцевого самоврядування слід розглядати як тривалий і поетапний процес, що потребує наукового обґрунтування та системного підходу. У цьому контексті важливо підкреслити, що ключовим чинником модернізації інститутів місцевого самоврядування виступає ефективна кадрова політика, яка охоплює широкий спектр напрямів: відтворення професійного потенціалу муніципального управління, забезпечення його зайнятості, нормативно-правове регулювання трудових відносин, удосконалення процедур добору, мотивації, оцінювання, просування, переміщення кадрів, а також формування у працівників високої управлінської культури.

Варто підтримати Т.В. Салькову у тому, що недосконалість кадрової політики на місцевому рівні, відсутність цілісної стратегії кадрового оновлення та невважені управлінські рішення призвели до деградації кадрового потенціалу служби в органах місцевого самоврядування. Як наслідок – статус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не відповідає обсягу покладених на них завдань і відповідальності, а рівень організаційно-кадрової роботи в окремих органах місцевого самоврядування залишається вкрай низьким [11, с. 55].

Відтак, метою державної кадрової політики в сфері місцевого самоврядування має стати формування професійно спроможного апарату управління, підготовка та ефективне використання висококваліфікованих національних кадрів, створення умов для появи нової управлінської еліти, здатної забезпечити сталість і результативність управлінських процесів. Для цього необхідно переглянути принципи формування керівного складу в органах виконавчої влади, відмовившись від домінування політичного критерію на користь професіоналізму, компетентності та управлінської ефективності.

Висновки. Кадрове забезпечення державної служби є одним із ключових елементів ефективного функціонування системи публічного управління, яке охоплює комплекс заходів, спрямованих на добір, підготовку, розвиток, просування та ротацію державних службовців. Цей процес повинен ґрунтуватися на принципах законності, професіоналізму, добросовісності, політичної неупередженості та прозорості.

Проходження державної служби – це послідовна і нормативно врегульована процедура, що включає такі етапи: вступ на службу, прийняття присяги, оцінювання результатів діяльності, підвищення професійної компетентності, просування по службі та припинення трудових відносин. Кожен із цих етапів є юридично значущою дією та предметом адміністративно-правового регулювання. Особливу роль у реалізації кадрової політики відіграє формування кадрового резерву, яке повинно здійснюватися за принципами добровільності, відкритості, об'єктивності та забезпечення

рівного доступу. Важливими чинниками є: прозоре конкурсне оцінювання, професійна підготовка, ініціативність кандидатів, гендерний баланс та організаторські здібності осіб, що включаються до резерву.

Основні проблеми кадрового забезпечення в органах місцевого самоврядування полягають у відсутності сталої кадрової стратегії, невідповідності статусу службовців їхній відповідальності, низькому рівні організаційно-кадрової роботи, а також домінуванні політичного чинника у доборі керівних кадрів. Наслідком цього є зниження інституційної спроможності місцевих органів влади. Модернізація системи державної служби неможлива без перегляду підходів до кадрової політики, зокрема необхідне впровадження принципів професіоналізму, відкритості, рівного доступу та доброчесності в практику державного управління. Це забезпечить якісне оновлення кадрового складу, підвищення його ефективності та формування сучасної управлінської еліти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
2. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
3. Кондрашов О.М. Шляхи формування та розвитку органів державної влади: європейські виміри та орієнтири: монографія. Миколаїв. 2020. 351 с.
4. Подольська О.В. Організаційні механізми удосконалення системи мотивації посадових осіб органів публічного адміністрування. *Вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2018. Вип. 191. С. 171–178.
5. Неліпа Д.В. Структура організації державної служби. *Публічне адміністрування*. 2016. № 1. С. 70–79.
6. Малиновський В.Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.
7. Дрозд О.Ю. Співвідношення норм трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби в Україні : монографія. Херсон: Гельветика, 2016. 480 с.
8. Жовнірчик Я.Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.
9. Панова Н.С. Державна адміністративна служба України: теоретико-правова характеристика: монографія. Одеса: Фенікс, 2020. 363 с.
10. Лимар Т.А., Завада О.Г. Правові засади кадрової політики в державній службі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 141–148.
11. Салькова Т.В. Удосконалення механізмів державного управління кадровою політикою. *Публічне адміністрування*. 2016. № 1. С. 53–58.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.67>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОНЯТТЯ «КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ» У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Швець Д.Є.,

доктор соціологічних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної та навчальної роботи
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0009-0005-4073-6754

Костроміна О.Г.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та публічного управління
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0000-0002-9471-237X

Прокопенко Б.І.,

здобувач 4-го курсу
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»

Швець Д.Є., Костроміна О.Г., Прокопенко Б.І. Концептуальні засади поняття «конфлікт інтересів» у сфері публічного управління.

У статті досліджено еволюцію наукових поглядів на природу конфлікту інтересів у публічному управлінні. Розглянуто історичні витоки проблеми, починаючи з праць Арістотеля, який розмежував правління задля загального блага від того, що слугує приватним інтересам правителів. Простежено подальший розвиток концепції у теорії суспільного договору (Дж. Локк), яка обґрунтувала підзвітність влади, та концепції раціональної бюрократії М. Вебера, який наголосив на відокремленні службових обов'язків від особистих інтересів як основі службової етики. Розглянуто інституційний підхід до вивчення конфлікту інтересів (Д. Норт, О. Вільямсон), а також теорію «принципал-агент» (М. Дженсен, В. Меклінг), яка дозволила концептуалізувати конфлікт інтересів як прояв агентської проблеми. Розкрито значення етичного підходу (Д. Томпсон), зосередженого на моральній відповідальності та принципі демократичної підзвітності.

Визначено, що конфлікт інтересів є правовою ситуацією, що полягає у суперечності між приватним інтересом особи, уповноваженої на виконання публічних функцій, та її службовими обов'язками, що створює потенційну або реальну загрозу об'єктивності та неупередженості управлінських рішень. Розкрито зміст приватного інтересу як будь-якої майнової чи немайнової вигоди для самої особи або пов'язаних із нею осіб. Окреслено основні елементи структури цього явища: суб'єктивний (особа з повноваженнями та приватним інтересом), об'єктивний (конкретні обставини чи рішення) та функціональний (можливість використання службового становища). Проаналізовано особливості тлумачення поняття в законодавстві України, зокрема в Законі України «Про запобігання корупції», який містить поняття «потенційний» та «реальний» конфлікт інтересів, однак не містить чіткої дефініції самого терміна, що ускладнює правозастосування.

Проаналізовано сучасні наукові підходи до вивчення конфлікту інтересів та корупційних ризиків. Розглянуто інтегровані моделі, зокрема формулу корупції Р. Клітгаарда, що наочно демонструє зв'язок між монополією, дискреційними повноваженнями та підзвітністю. Висвітлено дослідження С. Роуз-Аккерман щодо впливу політичної конкуренції та незалежності інституцій на контроль за конфліктами інтересів. Систематизовано основні підходи до розуміння природи явища: структурно-функціональний (конфлікт як дисфункція системи), поведінковий (дослідження індивідуальних мотивів) і системний (аналіз взаємодії множини факторів). Наголошено, що ефективне врегулювання конфлікту інтересів вимагає комплексного застосування правових, етичних та інституційних механізмів для забезпечення підзвітності та доброчесності в публічному секторі.

Ключові слова: конфлікт інтересів, публічне управління, підзвітність влади, службові обов'язки, державні службовці, приватний інтерес, моральна відповідальність, доброчесність.

Shvets D.E., Kostromina O.G., Prokopenko B.I. Conceptual foundations of the notion «conflict of interest» in public administration.

The article examines the evolution of scientific views on the nature of conflict of interest in public administration. The historical origins of the problem are considered, starting with the works of Aristotle, who distinguished between governance for the common good and that which serves the private interests of rulers. The further development of the concept is traced within the framework of social contract theory (J. Locke), which substantiated the accountability of power, and M. Weber's concept of rational bureaucracy, which emphasized the separation of official duties from personal interests as the foundation of professional ethics. The institutional approach to studying conflicts of interest (D. North, O. Williamson) has been examined, as well as the principal-agent theory (M. Jensen, W. Meckling), which allowed for the conceptualization of conflicts of interest as a manifestation of the agency problem. The significance of the ethical approach (D. Thompson) has been revealed, focusing on moral responsibility and the principle of democratic accountability.

It is determined that conflict of interest is a legal situation consisting of a contradiction between the private interest of a person authorized to perform public functions and their official duties, which creates a potential or actual threat to the objectivity and impartiality of management decisions. The content of private interest is revealed as any property or non-property benefit for the person themselves or persons associated with them. The main elements of the structure of this phenomenon are outlined: subjective (person with powers and private interest), objective (specific circumstances or decisions), and functional (possibility of using official position). The peculiarities of interpretation of the concept in Ukrainian legislation are analyzed, particularly in the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption,» which contains the concepts of «potential» and «actual» conflict of interest, but does not contain a clear definition of the term itself, which complicates law enforcement.

Contemporary scientific approaches to studying conflict of interest and corruption risks are analyzed. Integrated models are considered, particularly R. Klitgaard's corruption formula, which clearly demonstrates the connection between monopoly, discretionary powers, and accountability. S. Rose-Ackerman's research on the impact of political competition and institutional independence on conflict of interest control is highlighted. The main approaches to understanding the nature of the phenomenon are systematized: structural-functional (conflict as system dysfunction), behavioral (study of individual motives), and systemic (analysis of multiple factor interaction). It is emphasized that effective regulation of conflict of interest requires comprehensive application of legal, ethical, and institutional mechanisms to ensure accountability and integrity in the public sector.

Key words: conflict of interest, public administration, government accountability, official duties, civil servants, private interest, moral responsibility, integrity.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів у публічному управлінні є актуальною проблемою, яка потребує комплексного теоретичного осмислення. Незважаючи на тривалу історію наукових досліджень цього феномену, існує потреба у систематизації різних теоретичних підходів та концепцій. Крім того, в законодавстві України спостерігаються прогалини у нормативно-правовому регулюванні, зокрема, відсутність чіткого визначення поняття «конфлікт інтересів» ускладнює його практичне застосування й тлумачення.

Мета дослідження – проаналізувати історичний розвиток і теоретичні підходи до вивчення конфлікту інтересів у публічному управлінні, систематизувати основні наукові концепції, дослідити сутність і природу конфлікту інтересів як соціально-правового явища, а також виявити особливості його нормативно-правового регулювання в Україні з метою формування комплексного розуміння цього феномену для подальшої розробки ефективних механізмів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у сфері публічного управління.

Стан опрацювання проблематики. Доктринальні дослідження у сфері протидії корупції, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які здійснювалися у працях таких науковців: Ю.П. Битяка, Ф.М. Бородкіна, В.М. Гаращука, О.А. Голяшкіна, Я.С. Зелінської, С.М. Клімової, Т.В. Ковальова, А.В. Кудашкіна, Д.М. Лук'янець, В.В. Мартиновського, В.Я. Настюка, О.І. Олешка, І.Д. Пастуха, І.О. Слюсарева, В.О. Спасенко, М.І. Хавронюка тощо, свідчать про нагальність дослідження даної проблематики. Комплексна розробка та впровадження ефективних механізмів виявлення та запобігання конфлікту інтересів є невід'ємною частиною розбудови сучасної, демократичної та ефективної системи публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Дослідження природи конфлікту інтересів у публічному управлінні має глибокі історичні корені, які сягають античних часів. Вже у працях Аристотеля містилися міркування про необхідність розмежування приватних та публічних інтересів правителів. Філософ наголошував на важливості служіння загальному благу та недопустимості використання влади для

особистого збагачення. У своїй «Політиці» Арістотель аналізує різні форми правління (монархія, аристократія, політія) і протиставляє їх «зіпсованим» формам (тиранія, олігархія, демократія), розмежовує правління, яке має на меті загальне благо (справедливі форми), від правління, що слугує приватним інтересам правителів (зіпсовані форми) і наголошує на важливості служіння публічному благу та засуджує використання влади для особистого збагачення [1].

Подальший розвиток концептуальних засад відбувався у рамках теорії суспільного договору XVII-XVIII століть. Томас Гоббс, Джон Локк та Жан-Жак Руссо заклали теоретичний фундамент розуміння конфлікту між індивідуальними прагненнями та колективними потребами. Зокрема, Локк у «Двох трактатах про правління» [2] обґрунтував принцип підзвітності влади суспільству та недопустимості використання державних повноважень для приватної вигоди. Так, Локк стверджував, що люди укладають суспільний договір для захисту своїх природних прав (життя, свобода, власність), і влада, яка їх порушує або діє всупереч довірі народу, може бути легітимно повалена. Це прямо впливає з принципу недопустимості використання державних повноважень для приватної вигоди.

Систематичне наукове осмислення проблематики конфлікту інтересів розпочалося у XIX столітті в контексті становлення сучасної бюрократії. Макс Вебер у своїй теорії раціональної бюрократії виділив принцип службової етики як основу професійної діяльності державних службовців, підкресливши необхідність відокремлення службових обов'язків від особистих інтересів. У своїй фундаментальній праці «Господарство і суспільство. Нариси соціології розуміння» [3] Макс Вебер заклав теоретичні основи для розуміння раціональної бюрократії, що досі залишаються фундаментальними для вивчення державного управління та етики публічної служби.

У XX столітті формується інституційний підхід до вивчення конфлікту інтересів, представлений працями Дугласа Норта, Олівера Вільямсона та інших представників нової інституційної економіки. Цей напрям акцентує увагу на ролі формальних та неформальних інститутів у регулюванні поведінки публічних службовців та попередженні зловживань.

Так, лауреат Нобелівської премії з економіки Дуглас Норт у своїх дослідженнях [4, 5] довів, що ефективність державного управління значною мірою залежить від якості інституційного середовища, яке створює стимули для добросесної поведінки або, навпаки, сприяє корупційним практикам. Якщо інститути створюють стимули для корупції (наприклад, слабкі правові системи, відсутність прозорості, високі можливості для дискреції без належного контролю), то така поведінка стає раціональною і поширеною. І навпаки, сильні, прозорі та ефективні інститути, які забезпечують підзвітність та верховенство права, створюють стимули для добросесної та продуктивної роботи державних службовців.

Ще один лауреат Нобелівської премії з економіки, Олівер Е. Вільямсон розвинув теорію трансакційних витрат, показавши, як конфлікти інтересів збільшують витрати на контроль та координацію у публічному секторі. Вільямсон стверджував, що конфлікти інтересів, особливо коли вони супроводжуються асиметрією інформації, значно підвищують трансакційні витрати, оскільки вимагають складніших контрактів, більш інтенсивного моніторингу, розробки механізмів вирішення спорів та гарантій, щоб мінімізувати ризики. У публічному секторі це проявляється у необхідності розробки складних правил і процедур, систем аудиту та контролю, антикорупційних механізмів, які спрямовані на зменшення цих витрат і забезпечення добросесної поведінки. Хоча його основні праці є більш загальними, Вільямсон часто писав статті або розділи, де прямо або опосередковано застосовував свою теорію трансакційних витрат до питань державного управління. Він розглядав публічну бюрократію як одну з «структур управління» і аналізував її порівняльну ефективність у різних трансакційних умовах (наприклад, його Нобелівська лекція «Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations» (2009) або більш рання стаття «Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective» (1999 р), в якій вчений безпосередньо застосовує свою теорію до державного сектору, аналізуючи, коли публічна бюрократія є ефективною структурою управління, а коли ні, з точки зору мінімізації трансакційних витрат [6, 7].

Вагомий внесок у розуміння природи конфлікту інтересів зробила теорія «принципал-агент», розроблена Майклом Дженсенем та Вільямом Меклінгом. У своїй статті «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure» 1976 року вони систематизували та розвинули концепцію «агентських витрат» (agency costs) і проблему «принципал-агент». Хоча стаття спершу була зосереджена на корпоративному управлінні, її ідеї швидко знайшли широке застосування в інших сферах, включаючи публічне управління, що дозволило концептуалізувати відносини між громадянами (принципалами) та державними службовцями (агентами). Конфлікт інтересів розглядається як прояв агентської проблеми, коли агент може переслідувати власні цілі на шкоду інтересам принципала. Застосування цієї теорії до публічного управління дозволяє аналізувати проблеми, пов'язані з асиметрією інформації, моральним ризиком, вибором несприятливих

агентів, а також розробляти інституційні механізми (наприклад, системи контролю, прозорості, антикорупційні заходи), які б мінімізували агентські витрати та забезпечували, щоб дії державних службовців відповідали інтересам суспільства [8]. Зазначену працю можна вважати знаковою роботою, яка заклала теоретичні основи для розуміння конфлікту інтересів та розробки механізмів управління у відносинах, де одна сторона діє від імені іншої.

Розвиток цього підходу продовжили Жан-Жак Лаффон та Девід Мартімор, які дослідили механізми стимулювання в публічному секторі та способи мінімізації агентських витрат. У контексті публічного сектору, «принципалом» може бути держава або суспільство, а «агентами» - публічні службовці, державні установи, підрядники тощо. Автори аналізують які інституційні механізми стимулювали б агентів діяти в інтересах принципала, навіть за наявності асиметрії інформації (наприклад, моральний ризик або несприятливий відбір), демонструючи як ці механізми допомагають мінімізувати агентські витрати та запобігати конфліктам інтересів через правильний дизайн моніторингу та контролю і наскільки є важливим створення таких систем для попередження конфліктів інтересів [9].

Паралельно з економічними теоріями розвивався етичний підхід до вивчення конфліктів інтересів у публічному управлінні. Представники цього напрямку, зокрема Денніс Томпсон та Еммі Гутманн, зосередилися на морально-етичних аспектах проблеми. У їхній спільній праці «Democracy and Disagreement» (1996) [10] вони обґрунтували концепцію демократичної етики, згідно з якою публічні службовці несуть особливу моральну відповідальність перед суспільством. У цій книзі вони розглядають питання про те, як демократія може функціонувати ефективно та справедливо, коли громадяни мають глибокі моральні розбіжності. Вони аргументують, що обговорювальна (деліберативна) демократія, де громадяни та їхні представники задіяні у обґрунтованому обговоренні публічних питань, є ключовою для вирішення таких конфліктів.

Свого часу Денніс Томпсон у праці «Політична етика та публічна служба» розробив типологію етичних конфліктів у державному управлінні та запропонував систему принципів їх вирішення. Центральним елементом його концепції є принцип демократичної підзвітності, який передбачає пріоритет публічних інтересів над приватними [11].

На початку XXI століття спостерігається конвергенція різних наукових підходів до вивчення конфлікту інтересів. Представники політичної науки, державного управління, економіки та права об'єднують зусилля для комплексного дослідження цього феномену. Так, Роберт Клітгаард, американський вчений і автор однієї з культових книг про корупцію «Controlling Corruption», виводить формулу корупції: $Corruption = \text{рівень корупції у галузі, що розглядається, } M - \text{Монополь} - \text{ступінь монополізації галузі } D - \text{Discretion} - \text{скритність дій посадовців, тобто розмір свободи прийняття рішень } A - \text{Accountability} - \text{підзвітність, кількість інструментів контролю дій посадовців}$, а саме $C = M + D - A$ (корупція дорівнює монополії плюс дискреційні повноваження мінус підзвітність) [12], тобто у своїх працях він поєднав економічний та управлінський підходи. Ця формула вже стала класичною і наочно демонструє зв'язок між конфліктом інтересів та корупційними ризиками.

У свою чергу, Сьюзан Роуз-Акерман розвинула інституційний підхід, дослідивши вплив різних форм державного устрою на рівень корупції та конфліктів інтересів [13]. Її роботи показали важливість політичної конкуренції, незалежності судової влади та свободи преси для ефективного контролю над конфліктами інтересів.

І. Слюсарев, досліджуючи управління конфліктами в системі місцевого самоврядування, уточнює, що «конфлікт є дисбалансом / відхиленням в управлінському процесі суб'єктів конфлікту, який виникає в ситуації прийняття управлінського рішення та в процесі взаємодії суб'єктів публічного управління у разі перетину інтересів, цілей та бажаних у майбутньому результатів або інших суперечностей, що можуть призвести до негативних, нейтральних або позитивних результатів» [14, с. 246].

Конфлікт інтересів є закономірним соціальним явищем, зазначає О. Голяшкіна, який пронизує всі сфери суспільного буття, у тому числі сферу публічного (державного) управління, у зв'язку з чим відповідні організаційно-правові механізми запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні були передбачені в законодавстві практично всіх держав, у тому числі і в Україні, незалежно від наявності (чи відсутності) формального визначення цього поняття у законодавстві [15, с. 156].

Д. Лук'янець розглядає поняття «конфлікт інтересів» як правову ситуацію, при якій сторона, укладаючи угоду, потенційно може одержати вигоду, здійснюючи дії і завдаючи збитків іншій стороні [16].

Український вчений-адміністративіст І. Пастух визначає конфлікт інтересів як «наявність приватного інтересу публічної посадової особи, що може вплинути або впливає на об'єктивність або

неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших повноважень». Складовими конфлікту інтересів, на думку І. Пастуха, виступають:

а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі не-владного характеру);

б) приватний інтерес особи, яка реалізує такі повноваження;

в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень [17, с. 3].

Аналіз сучасного стану наукових досліджень дозволяє виділити декілька основних підходів до розуміння природи конфлікту інтересів. Структурно-функціональний підхід розглядає конфлікт інтересів як дисфункцію системи публічного управління, яка порушує нормальне функціонування державного механізму. Поведінковий підхід акцентує увагу на індивідуальних та групових мотивах поведінки публічних службовців, досліджуючи психологічні та соціальні чинники, що сприяють виникненню конфліктів інтересів. Представники цього напрямку вивчають когнітивні упередження, соціальні норми та культурні фактори, які впливають на сприйняття етичних дилем. Системний підхід розглядає конфлікт інтересів як результат взаємодії множини факторів на різних рівнях управлінської системи. Цей підхід передбачає комплексний аналіз правових, організаційних, культурних та економічних детермінант конфліктних ситуацій.

Сучасна наука публічного управління характеризується прагненням до інтеграції різних теоретичних підходів та розробки комплексних моделей аналізу конфліктів інтересів, що враховують їх багатоаспектну природу та складність проявів у різних контекстах публічного управління.

Конфлікт інтересів у сфері публічного управління являє собою складне соціально-правове явище, яке характеризується наявністю суперечності між приватними інтересами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та її публічними обов'язками. Сутність даного поняття полягає у потенційній або реальній можливості впливу особистої заінтересованості на об'єктивність та неупередженість прийняття управлінських рішень.

Уперше цей термін згадується в Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом головного управління державної служби від 23 жовтня 2000 р. № 58. Законом України «Про запобігання та протидію корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI уперше «конфлікт інтересів» було визначено як суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень [17, с. 41]. Зазначимо, що у 2016 році цей Закон втратив чинність.

У чинному законодавстві України поняття конфлікту інтересів у публічному управлінні згадується у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] та у Законі України «Про запобігання корупції» [19]. В останньому, зокрема, встановлено механізми протидії конфлікту інтересів, натомість самої дефініції конфлікту немає, хоча і вводяться поняття «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів». Відсутність визначення «конфлікту інтересів» на законодавчому рівні зумовлює труднощі його тлумачення.

Висновки. Отже, дослідження конфлікту інтересів у публічному управлінні має глибокі історичні витоки - від античних міркувань Аристотеля про розмежування приватних і публічних інтересів до сучасних комплексних теоретичних моделей. Основними для формування наукового розуміння стали теорії Макса Вебера, Дугласа Норта, Олівера Вільямсона, концепція «принципал-агент» Дженсена-Меклінга та етичний підхід Денніса Томпсона.

У чинному законодавстві України спостерігаються прогалини у нормативно-правовому регулюванні, зокрема, відсутнє чітке визначення поняття «конфлікт інтересів».

Конфлікт інтересів являє собою складне соціально-правове явище, що полягає у потенційній або реальній можливості впливу приватної заінтересованості на об'єктивність прийняття управлінських рішень. Ефективне врегулювання конфлікту інтересів потребує розробки комплексних інституційних механізмів, які враховують багатоаспектну природу цього феномену.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аристотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
2. Локк Джон. Два трактати про правління / пер. з англ. Павло Содомора. К.: Наш Формат, 2020. 312 с.
3. Вебер Макс. Господарство і суспільство. Нариси соціології розуміння. З німецької переклав Микола Кушнір. Київ. Видавничий дім «Всесвіт». 2012 р. 1112 с.
4. Douglass C. North. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990. 152 p.

5. Douglass C. North. *Understanding the Process of Economic Change* Princeton University Press. 2005. 200 p.
6. Williamson O.E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*.
7. Williamson O.E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 15, Issue 1, March 1999. Pages 306–342. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>.
8. Michael C. Jensen, William H. Meckling. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure *Jensen Meckling Journal of Financial Economics* Volume 3, Issue 4, October 1976. P. 305–360. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>.
9. Jean-Jacques Laffont David Martimort *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton University Press. 2002. 440p.
10. Gutmann Amy, Dennis Thompson. *Democracy and disagreement*. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1996. 440 p. URL: https://archive.org/details/democracydisagre0000gutm_m4o5.
11. Dennis Thompson. *Political Ethics and Public Office*. Harvard University Press, 1987. 263 p.
12. Robert Klitgaard. *Controlling Corruption* Berkeley. CA: University of California Press, 1988. 220 p.
13. Susan Rose-Ackerman, *Anti-corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role?* *Yale Law and Economics Research* 2011. № 440. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1926852#.
14. Слюсарев І.О. *Управління конфліктами в системі місцевого самоврядування: дис... докт. філософії спец.* 281 «Публічне управління та адміністрування»: Київ. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2023. 271 с.
15. Зелінська Я.С., Спасенко В.О. Прояви конфлікту інтересів в публічному адмініструванні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 3. С. 155–158. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-3/35>.
16. Лук'янець Д.М. Реформа регулювання професійної етики публічних службовців в Україні. URL: <http://crps.sumynews.com/policydevelopment/rules-of-professional-ethics-inpublic-service-and-conflict-ofinterest/item/5-regulyvannya-profesijnoyi-etykypublichnyx-sluzhbovcziv.html>.
17. Пастух І.Д. *Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: спец.* 12.00.07. Київ, 2021. 518 с. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cfdf5d72-837f-472a-8d3b-b589a7573bc8/content>.
18. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
19. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

УДК 342.9:343.3+347.9+351.758

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.68>

СКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОГО ОБЛІКУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Шевчук О.,

доцент кафедри адміністративного права та судочинства
ЗУНУ

ORCID: 0000-0001-6453-355X

e-mail: yashchushchak@gmail.com

Шевчук О. Склад адміністративного правопорушення у сфері військового обліку: нормативно-правова характеристика.

Стаття присвячена теоретико-правовому дослідженню елементів складу адміністративного правопорушення у сфері військового обліку. Аналізуються нормативно-правові засади регулювання військового обов'язку та особливості застосування адміністративної відповідальності за порушення військово-облікового законодавства. Розглядаються доктринальні підходи до визначення поняття та структури складу адміністративного правопорушення у контексті забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави.

Досліджуються характеристики об'єкта адміністративного правопорушення у сфері військового обліку, яким виступають суспільні відносини, що забезпечують функціонування системи військового обов'язку та мобілізаційної готовності. Визначаються специфічні риси об'єктивної сторони правопорушень цієї категорії, включаючи форми протиправної поведінки, такі як несвоєчасна постановка на військовий облік, ухилення від виконання обов'язків з військового обліку, порушення порядку повідомлення про зміну персональних даних та місця проживання.

Аналізуються особливості суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у військово-обліковій сфері, включаючи характеристику вини, мотивів та цілей протиправної поведінки. Розглядаються ознаки суб'єкта правопорушення, його правовий статус та особливості адміністративної деліктоздатності громадян, які перебувають на військовому обліку. Досліджуються вікові та інші обмеження суб'єктного складу правопорушень у цій галузі правового регулювання.

Виявляються проблемні аспекти правозастосовної практики під час кваліфікації адміністративних правопорушень у сфері військового обліку. Аналізуються типові помилки у процесі встановлення елементів складу правопорушення, складності розмежування суміжних складів та визначення меж адміністративної відповідальності. Розглядаються питання співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності за правопорушення у військово-обліковій сфері.

Формулюються пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності у сфері військового обліку та оптимізації правозастосовної практики. Обґрунтовується необхідність уніфікації підходів до кваліфікації правопорушень цієї категорії та підвищення ефективності превентивної дії адміністративно-правових санкцій на потенційних порушників військово-облікового законодавства.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, військовий облік, склад правопорушення, військовий обов'язок, адміністративна відповідальність, об'єкт правопорушення, об'єктивна сторона, суб'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона, правозастосовна практика, військово-облікове законодавство, національна безпека, обороноздатність, санкції.

Shevchuk O. Corpus delicti of an administrative offence in the field of military registration: regulatory and legal characteristics.

The article is devoted to the theoretical and legal study of the elements of an administrative offence in the field of military registration. The author analyses the regulatory framework for the regulation of military duty and the peculiarities of administrative liability for violation of military registration legislation. The author examines the doctrinal approaches to defining the concept and structure of an administrative offence in the context of ensuring national security and defence capability of the State.

The article examines the characteristics of the object of an administrative offence in the field of military registration, which is the social relations ensuring the functioning of the system of military duty and mobilisation preparedness. The author identifies specific features of the objective side of offences of this category, including forms of unlawful behaviour such as late registration for military service,

evasion of military registration duties, violation of the procedure for notification of changes in personal data and place of residence.

The author analyses the peculiarities of the subjective side of administrative offences in the military registration and enlistment area, including the characteristics of guilt, motives and purposes of unlawful behaviour. The author examines the signs of the subject of the offence, its legal status and peculiarities of administrative delictual capacity of citizens registered for military service. Age and other restrictions on the subjective composition of offences in this area of legal regulation are investigated.

The author formulates proposals for improving the legal regulation of administrative liability in the field of military registration and optimising law enforcement practice. The author substantiates the need to unify approaches to the qualification of offences of this category and to increase the effectiveness of preventive action of administrative and legal sanctions on potential violators of military registration legislation.

Key words: administrative offence, military registration, corpus delicti, military duty, administrative liability, object of offence, objective side, subject of offence, subjective side, law enforcement practice, military registration legislation, national security, defence capability, sanctions.

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

Цифровізація системи військового обліку та трансформація складів адміністративних правопорушень в умовах впровадження електронних технологій є однією з найбільш актуальних проблем сучасного адміністративного права. Перехід до цифрового формату ведення військового обліку спричиняє необхідність переосмислення традиційних підходів до кваліфікації правопорушень, пов'язаних із порушенням термінів надання відомостей, оскільки автоматизовані системи створюють нові можливості для контролю та моніторингу виконання громадянами військового обов'язку. Особливої актуальності набуває питання розмежування технічних збоїв у роботі інформаційних систем та умисного ухилення від виконання обов'язків з військового обліку.

Гармонізація адміністративного та кримінального законодавства щодо відповідальності за порушення військово-облікових обов'язків вимагає глибокого теоретичного аналізу та практичного опрацювання. Сучасні реалії військово-політичної обстановки зумовлюють необхідність чіткого розмежування складів адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів у сфері військового обов'язку, що є особливо важливим при кваліфікації ухилення від військової служби на заклик. Актуальність цієї проблематики зростає за умов запровадження спеціальних правових режимів, коли традиційні критерії розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності можуть зазнавати істотних змін.

Вплив міграційних процесів на склад суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері військового обліку формує нову галузь наукових досліджень. Збільшення мобільності населення, трудова міграція та зміна демографічної структури суспільства створюють додаткові труднощі у забезпеченні належного функціонування системи військового обліку. Особливий інтерес представляє аналіз особливостей притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які мають подвійне громадянство, які тимчасово перебувають на території держави, а також громадян, які тривалий час перебувають за межами країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.

Сучасний стан наукових досліджень складу адміністративного правопорушення у сфері військового обліку характеризується фрагментарністю і недостатньою системністю підходів до аналізу нормативно-правового регулювання. Більшість публікацій останніх років (*Kulynych, R., & Hinchuk, L. (2023)*) присвячена окремим аспектам адміністративної відповідальності за порушення військово-облікового законодавства, проте комплексне дослідження елементів складу правопорушення у їх взаємозв'язку з нормативно-правовою базою залишається недостатньо розробленим [4]. Науковці Вітвіцький С.С., Веселов М.Ю., Пилипів Р.М. переважно зосереджуються на практичних аспектах застосування адміністративних санкцій, не приділяючи достатньої уваги теоретичному обґрунтуванню структури складу правопорушення та його нормативного закріплення [12].

Дослідження об'єкта адміністративного правопорушення у сфері військового обліку в сучасній науковій літературі, зокрема у праці М.С. Туркота, А.В. Столітнього, О.В. Міхеда, О.В. Єні представлені переважно в контексті загальної теорії адміністративного права без урахування специфіки військово-облікових правовідносин [11]. Окремі автори (*Tyshchenko, O.V., Chernous, S.M., & Dunaievskaya, L.H. (2022)*) розглядають суспільні відносини у сфері оборони як родовий об'єкт, проте питання конкретизації безпосереднього об'єкта правопорушень у військово-обліковій сфері потребує подальшого теоретичного опрацювання [3]. Нормативно-правова характеристика об'єкта

посягання залишається недостатньо дослідженою, що створює труднощі для правильної кваліфікації діянь і застосування відповідних санкцій.

Об'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері військового обліку досліджується в науковій літературі (*Teremetskyi, Vladyslav & Rusnak, Lesya & Pavlyk, Yurii. (2024)*) переважно через призму аналізу конкретних форм протиправної поведінки [5]. Сучасні автори (*Ivashkovskiy, R.I. (2022)*) зосереджуються на характеристиці способів вчинення правопорушень, проте системний аналіз нормативно-правових підстав кваліфікації різних видів порушень військово-облікового законодавства залишається недостатньо розробленим [2]. Особливої актуальності набуває дослідження (*Martsun, M.I. (2022)*) впливу цифровізації системи військового обліку на трансформацію ознак об'єктивної сторони правопорушень, що практично не знайшло відображення в наукових працях [6].

Характеристика суб'єкта адміністративного правопорушення у військово-обліковій сфері в останніх дослідженнях Веселова М.Ю., Єпринцева П.С. розглядається переважно в загальнотеоретичному аспекті без урахування специфіки правового статусу осіб, які підлягають військовому обліку [9]. Науковці недостатньо приділяють увагу аналізу нормативно-правового регулювання деліктоздатності громадян у сфері військового обліку, особливостям відповідальності різних категорій військовозобов'язаних та призовників. Проблематика співвідношення загальної та спеціальної правосуб'єктності у контексті військово-облікових правовідносин потребує подальшого наукового опрацювання.

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері військового обліку залишається найменш дослідженим елементом складу в сучасній науковій літературі. Більшість публікацій обмежується загальною характеристикою форм вини без урахування специфіки психічного ставлення особи до порушення військово-облікових обов'язків. Нормативно-правове регулювання питань встановлення вини, мотивів і цілей протиправної поведінки у військово-обліковій сфері практично не досліджується, що створює прогалини в теоретичному обґрунтуванні застосування адміністративної відповідальності.

Комплексний аналіз нормативно-правової бази адміністративної відповідальності у сфері військового обліку в контексті характеристики складу правопорушення представлений в науковій літературі фрагментарно. Дослідники переважно зосереджуються на аналізі окремих нормативно-правових актів без системного підходу до вивчення їх взаємозв'язку та взаємодії. Особливо актуальною є необхідність дослідження впливу воєнного стану на трансформацію нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності у військово-обліковій сфері, що практично не знайшло відображення в сучасних наукових публікаціях і потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є комплексний науково-правовий аналіз елементів складу адміністративного правопорушення у сфері військового обліку та їх нормативно-правового закріплення в законодавстві України, що передбачає детальну характеристику об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони правопорушень у військово-обліковій сфері, систематизацію нормативно-правової бази адміністративної відповідальності, виявлення особливостей правового статусу суб'єктів військового обліку та їх деліктоздатності, дослідження впливу воєнного стану на трансформацію правового регулювання, а також розробку науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства та оптимізації правозастосовної практики з метою підвищення ефективності функціонування системи військового обліку та забезпечення належного балансу між потребами національної безпеки і захистом прав громадян.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Адміністративні правопорушення у сфері військового обліку займають особливе місце в системі адміністративно-деліктного права України, оскільки безпосередньо пов'язані з забезпеченням національної безпеки та оборони держави. Склад такого правопорушення являє собою складну юридичну конструкцію, що складається з чотирьох взаємопов'язаних елементів, кожен з яких має свою специфіку в контексті військово-облікових відносин. Дослідження особливостей складу адміністративного правопорушення у сфері військового обліку є актуальним з огляду на сучасні виклики національної безпеки та необхідність забезпечення ефективного функціонування системи військового обліку.

Правове регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері військового обліку здійснюється комплексом нормативно-правових актів, основу яких становить Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Зокрема, стаття 210-1 КУпАП встановлює відповідальність за порушення правил військового обліку, передбачаючи накладення штрафу в розмірі від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [1]. Спеціальне за-

конодавство представлене Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 року, який детально регламентує порядок ведення військового обліку, права та обов'язки військовозобов'язаних осіб [7]. Додатково діють Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [8], Закон України «Про оборону України», а також підзаконні акти Міністерства оборони України, що конкретизують процедурні аспекти військового обліку [13].

Загальна характеристика складу адміністративного правопорушення

Юридичний склад адміністративного правопорушення у сфері військового обліку представляє собою законодавчо визначену сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, наявність яких дозволяє кваліфікувати конкретне діяння як адміністративне правопорушення. Відповідно до загальних положень КУпАП (стаття 9) та теорії адміністративного права, склад правопорушення складається з чотирьох обов'язкових елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони. Кожен з цих елементів має свої специфічні риси, що обумовлені особливостями правового регулювання відносин у сфері військового обліку та їх значенням для забезпечення оборонної функції держави, як це визначено в статті 1 Закону України «Про оборону України» [13].

Об'єкт адміністративного правопорушення у сфері військового обліку

Об'єктом адміністративного правопорушення у сфері військового обліку виступають суспільні відносини, що складаються з приводу організації та ведення військового обліку громадян України, як це передбачено розділом IV Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу». Ці відносини регулюються нормами адміністративного права та спрямовані на забезпечення своєчасного та якісного комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань особовим складом відповідно до статті 15 зазначеного Закону [7]. Родовим об'єктом є відносини у сфері оборони держави, безпеки та громадського порядку, що охороняються розділом 13 КУпАП, а безпосереднім об'єктом - конкретні правовідносини щодо ведення військового обліку, призову на військову службу, проходження військової служби за призовом або за контрактом.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері військового обліку характеризується зовнішніми проявами протиправного діяння, які можуть бути встановлені та доведені в процесі адміністративного провадження відповідно до глави 3 КУпАП. До основних форм об'єктивної сторони належать порушення, передбачені статтями 32, 33, 34 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»: «ухилення від військового обліку, несвоєчасне прибуття на призовні заходи, надання неправдивих відомостей військовим комісаріатам, порушення строків повідомлення про зміну місця проживання або роботи» [7]. Об'єктивна сторона може виражатися як у формі активних дій (надання завідомо неправдивих відомостей згідно з частиною 2 статті 32 вказаного Закону), так і у формі бездіяльності (неявка на призовні заходи відповідно до статті 33, несвоєчасне повідомлення про зміну місця проживання згідно з частиною 3 статті 32).

Суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері військового обліку є фізична особа, яка досягла встановленого статтею 12 КУпАП віку адміністративної деліктоздатності (16 років) та підлягає військовому обліку відповідно до статті 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [7]. Загальними ознаками суб'єкта є: досягнення 16-річного віку, осудність (стаття 20 КУпАП), деліктоздатність. Спеціальними ознаками суб'єкта у сфері військового обліку відповідно до статті 1 та розділу IV Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» є: громадянство України, віковий діапазон від 18 до 60 років (для чоловіків) та від 18 до 50 років (для жінок певних спеціальностей, визначених статтею 23), придатність до військової служби за станом здоров'я згідно з Положенням про військово-лікарську експертизу, відсутність права на звільнення від військового обліку, передбаченого статтею 21 вказаного Закону [7].

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері військового обліку характеризується внутрішнім ставленням особи до скоєного діяння та його наслідків, що визначається статтею 10 КУпАП. Переважна більшість правопорушень у цій сфері може бути вчинена як умисно, так і з необережності відповідно до статті 11 КУпАП. Умисна форма вини характеризується усвідомленням особою протиправного характеру свого діяння, передбаченням можливості настання шкідливих наслідків та бажанням їх настання (прямий умисел) або свідомим допущенням таких наслідків (непрямий умисел), що особливо актуально при порушенні вимог статті 32 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Кваліфікація адміністративних правопорушень у сфері військового обліку має свої специфічні особливості, пов'язані з необхідністю встановлення всіх елементів складу правопорушення та їх взаємозв'язку. Особливу увагу слід приділяти встановленню причинно-наслідкового зв'язку між діянням та його наслідками, а також з'ясуванню мотивів та цілей правопорушника. Важливим аспектом є розмежування адміністративних правопорушень у сфері військового обліку від суміжних кримінальних правопорушень, зокрема ухилення від призову на військову службу під час мобілізації або в особливий період.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших досліджень у даному напрямі.

Проведене дослідження складу адміністративного правопорушення у сфері військового обліку дозволяє стверджувати, що цей правовий інститут має складну структуру та специфічні особливості, що відрізняють його від інших видів адміністративних правопорушень. Встановлено, що всі чотири елементи складу – об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона – мають виражену специфіку, зумовлену особливостями правовідносин у сфері національної безпеки та оборони. Особливого значення набуває взаємозв'язок між елементами складу, що забезпечує цілісність правової конструкції та обґрунтовує доцільність застосування адміністративної відповідальності у військово-обліковій сфері.

Об'єкт адміністративного правопорушення у сфері військового обліку характеризується багатогранністю та ієрархічністю структури, де родовим об'єктом виступають суспільні відносини у сфері забезпечення національної безпеки та оборони держави, а безпосереднім об'єктом – конкретні правовідносини щодо ведення військового обліку громадян. Встановлено, що порушення військово-облікового законодавства завдає шкоди не лише адміністративному порядку, але й посягає на основи обороноздатності держави, що обумовлює підвищену суспільну небезпеку таких діянь. Специфіка об'єкта правопорушення визначає особливості кваліфікації діянь та диференціацію відповідальності залежно від характеру порушених правовідносин.

Об'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері військового обліку проявляється у різноманітних формах протиправної поведінки, від простого невиконання обов'язків до активних дій, спрямованих на ухилення від військового обліку. Дослідження показало, що більшість правопорушень у цій сфері вчиняються шляхом бездіяльності, що створює додаткові складності у процесі доказування та кваліфікації. Особливістю об'єктивної сторони є наявність формальних складів правопорушень, для яких достатньо самого факту порушення встановленого порядку без настання шкідливих наслідків, що підкреслює превентивний характер адміністративної відповідальності у військово-обліковій сфері.

Суб'єкт адміністративного правопорушення у сфері військового обліку має особливий правовий статус, що визначається специфікою його конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни. Встановлено, що суб'єктами можуть бути як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства за умови їх перебування на військовому обліку, при цьому вікові межі та інші критерії деліктоздатності мають свої особливості. Дослідження виявило необхідність диференціації відповідальності різних категорій військовозобов'язаних з урахуванням їх правового статусу, віку, стану здоров'я та інших обставин, що впливають на здатність особи нести адміністративну відповідальність.

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері військового обліку характеризується переважанням умисної форми вини, особливо у випадках активного ухилення від виконання військово-облікових обов'язків. Водночас встановлено, що у деяких випадках можлива необережна форма вини, зокрема при несвоєчасному поданні документів або повідомленні про зміну персональних даних. Специфіка суб'єктивної сторони полягає у тому, що мотиви правопорушення часто пов'язані з небажанням особи виконувати конституційний обов'язок щодо захисту держави, що підвищує ступінь суспільної небезпеки таких діянь та обумовлює необхідність застосування ефективних превентивних заходів.

Загальний аналіз складу адміністративного правопорушення у сфері військового обліку свідчить про необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання цієї сфери з урахуванням сучасних викликів та загроз національній безпеці. Встановлено потребу у систематизації законодавства, усуненні прогалин та колізій у правовому регулюванні, а також розробці єдиних підходів до кваліфікації правопорушень. Особливої актуальності набуває адаптація традиційних підходів до складу правопорушення до умов цифровізації військового обліку та впровадження новітніх інформаційних технологій у цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 13.07.2025).
2. Ivashkovskiy, R.I.. (2022). Composition of administrative offense in the form of leaving a military unit or place of service. *Juridical scientific and electronic journal*. 115–117. 10.32782/2524-0374/2022-8/25.
3. Tyshchenko, O.V., Chernous, S.M., & Dunaievska, L.H. (2022). Do pytannia pro problemy pravovoho rehuliuвання viiskovoho obliku pratsivnykiv [On the question of the problems of legal regulation of the military accounting of employees]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, *9*, 61. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/61>.

4. Kulynych, R., & Hinchuk, L. (2023). Aspects of Accounting and Statistical Work of Local General Courts in Investigating the Cases on Administrative Offence. *Scientific Bulletin of the National Academy of Statistics, Accounting and Audit*, (1-2), 17–28. <https://doi.org/10.31767/nasoa.1-2-2023.02>.
5. Teremetskyi, Vladyslav & Rusnak, Lesya & Pavlyk, Yurii. (2024). Protection of social rights of military personnel in the procedure of administrative proceedings. *Aktual'ni problemi pravoznavstva*. 33–40. 10.35774/app2024.02.033.
6. Martsun, M.I. (2022) "Characteristics of the composition of an administrative offense related to violation of the rules of quarantine of people", *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 97(2), pp. 194–203. DOI: 10.32631/v.2022.2.17.
7. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 13.07.2025).
8. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12> (дата звернення: 13.07.2025).
9. Веселов М.Ю., Єпринцев П.С. Відповідальність військовослужбовців за самовільне залишення військової частини або місця служби в умовах воєнного стану: окрема думка щодо новел у законодавстві. *Вісник Луганського навчально-наукового інституту ім. Е.О. Дідоренка*. 2023. Вип. 1 (101). С. 48–60. <https://doi.org/10.33766/2524-0323.101.48-61>.
10. Військові адміністративні правопорушення за законодавством України. Загальні поняття, адміністративно-правова характеристика, нормативно-правове забезпечення, особливості правозастосування під час воєнного стану, актуальна судова практика / укл.: І.М. Коропатнік, М.А. Микитюк, О.О. Павлюк, С.В. Петков. Київ: ВД «Професіонал», 2023. 516 с.
11. Військові адміністративні правопорушення. Науково-практичний коментар глави 13-Б КУпАП / М.С. Туркот, А.В. Столітній, О.В. Міхед, О.В. Єні та ін.; за ред. М.С. Туркота. Київ: Норма права, 2020. 136 с.
12. Вітвіцький С.С., Веселов М.Ю., Пилипів Р.М. Юридична відповідальність за керування транспортними засобами у стані сп'яніння: проблеми та шляхи удосконалення правового регулювання: монографія. Київ: ВД «Дакор», 2022. 152 с.
13. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 12.07.2025).

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.69>

СУБ'ЄКТИ СИСТЕМИ ЕКСТРЕНОЇ ДОПОМОГИ НАСЕЛЕННЮ ЗА ЄДИНИМ ТЕЛЕФОННИМ НОМЕРОМ 112

Ширган В.В.,

*аспірант Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана*

ORCID: 0009-0007-0704-8284

e-mail: platon.shahov@gmail.com

Ширган В.В. Суб'єкти системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112.

У статті здійснено комплексне дослідження суб'єктного складу системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, яка є ключовим елементом публічної інфраструктури безпеки держави. Актуальність теми зумовлена постійним зростанням загроз різного характеру, які вимагають оперативного, злагодженого та інституційно організованого реагування з боку державних структур. Запровадження Системи 112 в Україні як частини загальноєвропейської моделі екстреної допомоги вимагає чіткого визначення її учасників, їхніх повноважень, функцій та відповідальності у межах правового поля.

У межах дослідження охарактеризовано основні суб'єкти, що входять до Системи 112: Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна поліція України, Служба екстреної медичної допомоги (підрозділи МОЗ/НСЗУ), Аварійна служба газу, оператори зв'язку, а також координуючі органи, включаючи Міністерство внутрішніх справ України. Окрему увагу приділено інституційному статусу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, які забезпечують на місцях доступність та організаційне функціонування Служби 112. Уточнено, що технічну координацію викликів, розподіл навантаження між диспетчерськими центрами та моніторинг виконання екстрених викликів забезпечують спеціалізовані структурні підрозділи в системі МВС.

Визначено повноваження кожного суб'єкта системи: ДСНС здійснює реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, рятувальні операції, пожежогасіння; Національна поліція відповідає за реагування на злочини, загрози громадському порядку та безпеці; Служба екстреної медичної допомоги забезпечує виїзд мобільних бригад у разі загрози життю або здоров'ю; Аварійна служба газу опрацює повідомлення про витік газу, пошкодження газопроводів, загрозу вибуху; оператори телекомунікацій забезпечують безперешкодний та безкоштовний доступ абонентів до виклику 112; органи місцевого самоврядування організують логістику, забезпечують локальні ресурси та приміщення для центрів реагування. Визначено функціональну міжвідомчу взаємодію, механізми обміну інформацією та диспетчеризації, що є основою ефективної роботи Системи 112.

Сформульовані висновки та пропозиції можуть стати основою для подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів Системи 112, зокрема в частині розмежування повноважень, підвищення рівня міжвідомчої інтеграції та уніфікації стандартів реагування на всій території України з урахуванням європейських підходів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення, Система 112, екстрена допомога населенню, суб'єкти системи екстреної допомоги.

Shyrhan V.V. Entities of the emergency assistance system via the single telephone number 112.

The article presents a comprehensive research of the composition of the entities involved in the emergency assistance system for the population through the single emergency number 112, which serves as a key element of the state's public safety infrastructure. The relevance of the topic stems from the constant growth of threats of various kinds, which require rapid, coordinated, and institutionally organized responses by state structures. The implementation of the System 112 in Ukraine, as part of the pan-European model of emergency assistance, requires a clear definition of its participants, their powers, functions, and responsibilities within the legal framework.

The research identifies and characterizes the main entities included in the System 112: the State Emergency Service of Ukraine, the National Police of Ukraine, the Emergency Medical Service (units of the Ministry of Health/National Health Service of Ukraine), Emergency service of gas, telecommunications operators, as well as coordinating bodies, including the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Special

attention is paid to the institutional role of local self-government bodies and executive authorities, which ensure accessibility and organizational functioning of the 112 service at the local level. It is clarified that technical coordination of emergency calls, load distribution among dispatch centers, and monitoring of call processing are performed by specialized structural units within the Ministry of Internal Affairs.

The article defines the powers of each system participant: the State Emergency Service responds to natural and man-made emergencies, conducts rescue operations and firefighting; the National Police is responsible for responding to crimes and threats to public order and safety; the emergency medical service ensures the deployment of mobile teams in cases of threats to life or health; Emergency service of gas processes reports of gas leaks, damage to gas pipelines, and the threat of explosion; telecommunications operators provide free and uninterrupted access to the 112 service; local self-government bodies are responsible for organizing logistics, ensuring local resources, and providing premises for emergency response centers. Functional interagency cooperation, information exchange mechanisms, and dispatch procedures are identified as essential components of the effective operation of the System 112.

The conclusions and proposals formulated in the article may serve as a foundation for further improvement of the legal and regulatory framework governing the activities of the entities within the System 112, particularly in terms of delineating powers, enhancing interagency integration, and unifying response standards across the territory of Ukraine, taking into account European approaches.

Key words: administrative and legal regulation, administrative and legal support, System 112, emergency assistance to the population, subjects of the emergency assistance system.

Постановка проблеми. Запровадження єдиного телефонного номера 112 як частини європейської моделі реагування на надзвичайні ситуації потребує чіткого розуміння того, які саме органи і служби забезпечують її функціонування, які їхні ролі, обов'язки, зони відповідальності та механізми взаємодії. У зв'язку з цим, особливої актуальності набуває питання дослідження суб'єктного складу Системи 112.

Незважаючи на наявність базових нормативних актів, зокрема Закону України «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», у них відсутнє чітке, вичерпне визначення переліку суб'єктів системи, їхніх повноважень, функцій та відповідальності. Така фрагментарність нормативно-правового регулювання створює управлінську невизначеність, ускладнює координацію дій під час реагування на екстрені ситуації, знижує ефективність публічного адміністрування в цій критично важливій сфері. Тому дослідження інституційної структури, повноважень, механізмів взаємодії та зобов'язань суб'єктів Системи 112 є необхідним кроком для вдосконалення законодавчої бази, підвищення ефективності функціонування системи та адаптації її до європейських стандартів.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження суб'єктів системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, їх повноважень та зобов'язань.

Стан опрацювання проблематики. Окремі аспекти створення та функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 досліджували Дзюбаненко Р., Додонов О., Жидовленко Ю., Зачко О., Кобилкін Д., Коваль О., Маюров М., Рак Ю., Цепков П. та інші. Проте, стан наукової розвідки вказаних авторів даного питання має фрагментарний характер.

Виклад основного матеріалу. 112 є системою екстреної допомоги населенню за єдиним безоплатним телефонним номером виклику екстрених служб 112, який запроваджено в усіх країнах-членах Європейського Союзу та ряду інших країн, зокрема і в Україні, ключовим елементом якого є диспетчерський центр, який координує дії таких спеціальних служб як поліція, пожежна охорона, швидка медична допомога, рятувальні служби та інше.

З метою з'ясування кола суб'єктів системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 важливо розглянути положення відповідного профільного Закону України від 13.03.2012 № 4499-VI, в якому визначаються правові та організаційні засади функціонування Системи 112 [1]. Згадка у Законі про суб'єктів Системи 112 носить фрагментарний характер у декількох статтях, зокрема у статті 3 вказується лише, що до суб'єктів Системи 112 належать Служба 112, оперативно-диспетчерські служби та підрозділи екстреної допомоги населенню:

1. Служба 112 є точкою приймання безпекових викликів та структурним підрозділом установи, що належить до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України.

2. Оперативно-диспетчерські служби – складові частини екстрених служб, до яких належать відповідні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють

екстрені комунікації та обробляють інформацію про них, здійснюють інформаційну підтримку і координацію дій підрозділів екстреної допомоги населенню та контроль за наданням такої допомоги.

3. Підрозділи екстреної допомоги населенню – складові частини екстрених служб, до яких належать пожежно-рятувальні підрозділи, підрозділи аварійно-рятувальних та аварійних служб, Національної поліції України, інших правоохоронних органів, центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, інших закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги, які працюють у безперервному та цілодобовому режимі, оснащені необхідними технічними засобами та надають екстрену допомогу населенню.

4. Екстрена служба – служба, що забезпечує організацію та надання екстреної допомоги населенню (оперативно-рятувальна служба цивільного захисту – 101, поліція – 102, екстрена медична допомога – 103, аварійна служба газу – 104).

Таким чином бачимо, що до суб'єктів системи екстреної допомоги населенню входять Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна поліція України, Служба екстреної медичної допомоги (Міністерство охорони здоров'я України, Національна служба здоров'я України), Аварійна служба газу, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Ураховуючи специфіку діяльності та роль у системі реагування на екстрені ситуації, доречно розглянути функції кожного із суб'єктів Системи 112, у тому числі відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» [2]:

1. Номер 112 – Єдиний телефонний номер екстреної допомоги (Міністерство внутрішніх справ України) забезпечує:

- прийом усіх екстрених викликів незалежно від характеру події (пожежа, злочин, ДТП, загроза життю, витік газу тощо);
- ідентифікацію типу події та переадресація виклику до відповідної служби (101, 102, 103, 104);
- одночасне інформування кількох служб у випадку комплексної або масштабної надзвичайної ситуації;
- координацію дій між екстреними службами на етапі реагування (у разі потреби);
- інформування заявника про подальші дії та орієнтовний час прибуття допомоги;
- надання консультацій у невідкладних ситуаціях (у деяких регіонах);
- ведення електронного обліку викликів, обмін інформацією між диспетчерськими центрами тощо.

2. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Ураховуючи функції ДСНС, за номером 101 (оперативно-рятувальна служба цивільного захисту) забезпечується:

- реагування на пожежі, вибухи, обвали, підтоплення, стихійні лиха;
- проведення рятувальних операцій у разі загрози життю та здоров'ю людей;
- ліквідація наслідків аварій, катастроф, небезпечних проявів природного характеру;
- вилучення потерпілих із небезпечних зон (аварії, завали, ДТП);
- залучення спеціалізованої техніки для евакуації, деблокування, пожежогасіння;
- надання допомоги при виявленні вибухонебезпечних предметів тощо [3].

3. Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Відповідно до наведених завдань поліції, за номером 102 здійснюється:

- реагування на повідомлення про правопорушення, злочини, хуліганство, крадіжки, насильство тощо.
- забезпечення публічного порядку, безпеки дорожнього руху;
- виїзд на місце події для фіксації правопорушення, опитування свідків, затримання правопорушників;

- проведення первинних слідчих дій, забезпечення доказової бази;
- взаємодія з іншими службами (ДСНС, медики) у разі ДТП або масових інцидентів.
- забезпечення охорони місця події до прибуття інших служб тощо [4].

4. Центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф – заклад охорони здоров'я, що забезпечує на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці організацію та надання екстреної медичної допомоги пацієнтам і постраждалим, які перебувають у невідкладному стані, у повсякденних умовах, особливий період та під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Крім зазначеного, основними завданнями таких центрів є забезпечення готовності та реагування служби медицини катастроф на надзвичайні ситуації; участі у рятувальних та інших невідкладних роботах з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема заходах телемедицини; взаємодії з аварійно-рятувальними службами та підрозділами міністерств та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час виникнення надзвичайної ситуації та ліквідації її наслідків транспортування пацієнтів і постраждалих, які потребують медичного супроводу, а також медичної та аеромедичної евакуації пацієнтів і постраждалих тощо [5].

Таким чином за номером 103 центрами екстреної медичної допомоги та медицини катастроф організовується:

- надання невідкладної медичної допомоги при загрозі життю або здоров'ю;
- виїзд бригади швидкої допомоги на місце події;
- проведення реанімаційних заходів, стабілізація стану постраждалих;
- медичне сортування при масових ураженнях;
- транспортування пацієнтів до лікувальних закладів;
- консультації по телефону до прибуття бригади у невідкладних випадках тощо [6].

5. Функціонування Аварійної газової служби в Україні не регламентується окремим спеціальним законом, але її діяльність чітко визначена в нормативно-правових актах підзаконного рівня, зокрема в постановах Кабінету Міністрів України, а також у відомчих нормативних документах.

Основним нормативним документом можна назвати «Правила безпеки систем газопостачання», затверджені наказом Міністерства енергетики та теплоенергетики України № 285 від 15.05.2015. Ці Правила є ключовим документом, що регулює: створення та функціонування аварійно-диспетчерських служб; порядок прийому та реагування на повідомлення про витіки газу; організацію чергувань; вимоги до оснащення та підготовки персоналу та інше [7].

Дослідивши положення вказаних Правил можна сказати, що за номером 104 Аварійна служба газу здійснює:

- реагування на повідомлення про витік газу, пошкодження газопроводів, загрозу вибуху;
- виїзд аварійної бригади для припинення подачі газу у небезпечну зону;
- усунення технічних несправностей на газових мережах та обладнанні;
- забезпечення вентиляції приміщень і перевірка на наявність загазованості;
- проведення попередніх робіт до прибуття інших служб (ДСНС, поліція);
- надання консультацій населенню щодо дій при виявленні запаху газу тощо.

Фіналізуючи викладене варто акцентувати увагу на тому, що згадка у нормативно-правових актах про суб'єктів Системи 112 носить фрагментарний характер та самі суб'єкти чітко не визначені. Забезпечення функціонування Системи 112 та управління нею в повсякденному режимі здійснюються відповідним підрозділом апарату МВС. Організація основних та резервних каналів передачі інформації для взаємодії Служби 112 з оперативно-диспетчерськими службами, їх налаштування та утримання також є компетенцією МВС. Центральні та місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування здійснюють підключення каналів передачі інформації від Служби 112 до оперативно-диспетчерських служб, які належать до сфери їх управління, а також організацію таких каналів від оперативно-диспетчерських служб до підрозділів екстреної допомоги населенню, які належать до сфери їх управління.

Висновки. Підсумовуючи зазначене вище можна зробити такі висновки:

1. Суб'єкти системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 – це уповноважені центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, які в межах своїх повноважень здійснюють прийом, обробку, диспетчеризацію та безпосереднє реагування на екстрені виклики громадян, забезпечуючи безперервне функціонування інформаційно-комунікаційної системи 112, реагування та допомогу населенню в умовах загрози життю, здоров'ю, громадському порядку та навколишньому середовищу.

2. До суб'єктів Системи 112 входять Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Національна поліція України, Служба екстреної медичної допомоги (МОЗ/НСЗУ), Аварійна служба газу, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

3. Загальними обов'язками для всіх суб'єктів Системи 112 є забезпечення безперервного цілодобового функціонування оперативно-диспетчерських служб; участь у міжвідомчій взаємодії, обмін інформацією в режимі реального часу; дотримання затверджених алгоритмів реагування на надзвичайні події; підтримка відмовостійкої роботи каналів зв'язку; звітування про результати реагування, участь у моніторингу та аналізі інцидентів.

4. Важливим є подальше вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності суб'єктів Системи 112, зокрема в частині розмежування повноважень, підвищення рівня міжвідомчої інтеграції та уніфікації стандартів реагування на всій території України з урахуванням європейських підходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України від 13.03.2012 № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4499-17#Text>.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 1031 «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.
4. Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 № 1116 «Про затвердження Типового положення про центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1116-2012-%D0%BF#Text>.
6. Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI «Про екстрену медичну допомогу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17#Text>.
7. Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 15.05.2015 № 285 «Про затвердження Правил безпеки систем газопостачання». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0674-15#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.70>

ВЕКТОРИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ЗАХОПЛЕННЮ СУБ'ЄКТА ГОСПОДАРЮВАННЯ

Шишкін О.В.,

адвокат,

аспірант кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права

Академії праці, соціальних відносин і туризму

ORCID: 0009-0006-2535-9601

Шишкін О.В. Вектори удосконалення адміністративно-правової протидії захопленню суб'єкта господарювання.

У статті здійснено дослідження особливостей формування сучасного вектора удосконалення адміністративно-правового механізму протидії захопленню суб'єктів господарювання у державній політиці захисту прав та законних інтересів таких суб'єктів у економіко-правовому просторі нашої держави. Встановлено прогалини у наукових та аналітичних дослідженнях щодо визначення способів адміністративно-правової протидії такому захопленню в сучасних умовах глобальних викликів для національної економіки та українського суспільства. Визначено, що стан захищеності суб'єкта господарювання слід розглядати як наявність у державі системи ефективних адміністративно-правових засобів (механізмів) для реалізації його прав та законних інтересів. Процедура захисту повинна являти собою цілеспрямований вплив норм адміністративного права на зазначені відносини з метою забезпечення прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, дотичних у тій чи іншій мірі до такого суб'єкта. Досліджено сформований у зарубіжних країнах вектор розвитку відносин публічно-правової протидії захопленню суб'єктів господарювання та встановлено наявність комплексу стратегічних оперативних заходів, спрямованих як на нейтралізацію причин, які формують досліджуване явище, так і на зменшення негативних наслідків. Зарубіжним пріоритетом є можливість захисту законних інтересів і повернення власності потерпілому швидко та на законних підставах. Визначено вектори здійснення протидії реєстраційному рейдерству у особливий період воєнного стану, а також запропоновано розширення повноважень Ради бізнес-омбудсмена та активізації правозахисної діяльності громадських об'єднань шляхом внесення змін до Положення про Раду бізнес-омбудсмена (консультаційно-дорадчий орган КМ України) щодо: 1) розширення структури регіональних і делегованих медіаторів РБО по контролю за роботою органів публічної адміністрації щодо протидії захопленню суб'єкта господарювання; 2) створення при бізнес-омбудсмені громадської ради із представників адвокатських об'єднань для забезпечення більш компетентного розгляду скарг суб'єктів господарювання. Надано інші пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів регулювання відносин протидії захопленню суб'єкта господарювання.

Ключові слова: адвокат, адміністративно-правове регулювання, вектор розвитку, воєнний стан, громадське об'єднання, законодавство, зарубіжний досвід, протидія захопленню, реєстраційне рейдерство, суб'єкт господарювання.

Shyshkin O.V. Vectors of improvement of administrative and legal counteraction to seizure of a business entity.

The article studies the peculiarities of formation of the modern vector for improvement of the administrative and legal mechanism for counteracting the seizure of business entities in the State policy of protection of rights and legitimate interests of such entities in the economic and legal space of our State. The author identifies the gaps in scientific and analytical research on determining the ways of administrative and legal counteraction to such a takeover in the current context of global challenges for the national economy and Ukrainian society. It is determined that the state of security of a business entity should be considered as the existence in the State of a system of effective administrative and legal means (mechanisms) for realization of its rights and legitimate interests. The protection procedure should be a targeted impact of administrative law provisions on these relations with a view to ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities which are to some extent related to such an entity. The author examines the vector of development of relations of public law counteraction to seizure of business entities established in foreign countries and establishes the existence of a set of strategic operational measures aimed at both neutralizing the causes which form the phenomenon under study and reducing the negative consequences. The foreign

priority is the possibility of protecting legitimate interests and returning property to the victim quickly and legally. The author identifies the vectors of counteracting registration raiding during the special period of martial law, and also proposes to expand the powers of the Business Ombudsman Council and intensify the human rights activities of public associations by amending the Regulations on the Business Ombudsman Council (an advisory body of the CM of Ukraine) with regard to: 1) expanding the structure of regional and delegated mediators of the BOC to control the work of public administration bodies in counteracting the seizure of a business entity; 2) establishing a public council under the Business Ombudsman consisting of representatives of lawyers' associations to ensure more competent consideration of complaints from business entities. Other proposals were made to improve the legal acts regulating the relations of counteracting the takeover of a business entity.

Key words: lawyer, administrative and legal regulation, development vector, martial law, public association, legislation, foreign experience, counteraction to seizure, registration raiding, business entity.

Постановка проблеми. Сучасна трансформація суспільно-економічних відносин здійснюється в Україні невідривно від розвитку адміністративно-господарських відносин, які є основою формування та розвитку національної економічної комплексної моделі виробничої, переробної, посередницької тощо діяльності. У контексті зазначених трансформацій одним із першочергових пріоритетів сучасної моделі вітчизняного господарювання повинна стати безкомпромісна повага та захист прав власності з боку держави та недопущення неправомірних посягань на майно чи перешкоджання діяльності суб'єкта господарювання. Нагальна потреба у побудові досконалого адміністративно-правового механізму протидії загрозам економічного добробуту української нації зумовлює необхідність пошуку нових наукових підходів до розуміння економічних наслідків розвитку у нашій країні негативних явищ, які супроводжують господарську діяльність, а також до способів нормативно-правової протидії таким явищам. Саме тому доцільно вести мову про удосконалення захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарських відносин, зокрема, відносин протидії захопленню суб'єктів господарювання в економічному просторі нашої держави.

Мета статті – на підставі аналізу сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин протидії захопленню суб'єктів господарювання визначити сучасні вектори нормативно-правового розвитку такої протидії та сформулювати пропозиції щодо способів досягнення регуляторної результативності щодо охорони та захисту відносин у сфері господарювання.

Стан опрацювання проблематики. Питання адміністративно-правового захисту та охорони суб'єктів господарювання різних форм власності та галузей економічної діяльності досліджено у ряді наукових розвідок вітчизняних вчених-правознавців таких як Дячук Н.Д [1], Кузьменко Т.М. [2], Мушенко В.В. та Шевченко А.М. [3], Мельниченко О.А. та Пушкарьова В.І. [4], Панфілова Д.А. та Семенова М.В. [5] та ін., а також відображено у інформаційно-аналітичних матеріалах сучасних фахівців-дослідників таких як Бойко М.В. [6], Вонс Р.І. [7], Груба Д.І. [8], Підгайний М.С. [9] та ін.

Проте, детальний аналіз викладених у науковій літературі та аналітичних розвідках поглядів на розвиток феномену захисту та охорони прав суб'єктів господарювання дає підстави до формулювання припущення про недостатність дослідження проблематики адміністративно-правової протидії захопленню таких суб'єктів у сучасних умовах глобальних викликів для національної економіки та українського суспільства. Зазначене спонукає автора до більш детального дослідження зазначеної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Стан захищеності суб'єкта господарювання слід розглядати як наявність у державі системи ефективних адміністративно-правових засобів (механізмів) для реалізації його прав та законних інтересів, а процедура захисту повинна являти собою цілеспрямований вплив норм адміністративного права на зазначені відносини з метою забезпечення прав свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, дотичних у тій чи іншій мірі до такого суб'єкта.

До причин поширення неправомірної діяльності щодо захоплення суб'єктів господарювання в Україні науковці, експерти, фахівці відносять широке коло різних факторів, які є характерним для країни, яка перебуває в умовах трансформації економіки, розбалансованості нормативно-правової системи мілітаристичного іноземного впливу тощо [2, с. 502; 5, с. 110; 8]. Тобто, однією з базових причин зазначеного стану справ, на нашу думку, є відсутність ефективних засобів адміністративно-правового регулювання у сфері господарювання (організації та управління зазначеними відносинами) у арсеналі органів публічного адміністрування з початку відновлення незалежності України та формування правової бази нашої держави.

Тобто, мова йде про недосконалість чинного законодавства, норми якого регулюють корпоративні відносини у частині організації процесів цивілізованого, правомірного злиття та поглинання суб'єктів господарювання, а також захисту їх власності від протиправних посягань рейдерських

структур. Виходячи з цього, вбачаємо важливим завданням наукового осмислення – визначення способів подолання державою наслідків сформованого сучасного стану надмірного цинізму та агресії у схемах протиправного привласнення суб'єктів господарювання, а також формування векторів розвитку адміністративно-правової протидії захопленню суб'єктів господарювання.

Спираючись на надбання адміністративно-правової доктрини, зазначений вище вектор розвитку суспільно-управлінських відносин нами розуміється як «основний напрям, динаміка та тенденції змін у системі публічного регулювання суспільно-економічних відносин» [10, с. 78], а також як «стратегічний курс, обраний для досягнення визначених цілей шляхом забезпечення їх трансформації з часом» [11, с. 104]. Вибір певного вектора розвитку нормативно-правового регулювання суспільних відносин часто пов'язаний із зовнішньо- та внутрішньо- політичними, економічними, соціальними пріоритетами держави та відображає систему цінностей, на які орієнтується суб'єкт відносин, а також кінцеві цілі, яких він прагне досягнути.

Отже, у першу чергу, звернемо увагу на сформований у зарубіжних країнах вектор розвитку відносин публічно-правової протидії захопленню суб'єктів господарювання. З цього приводу Панфілова Д. А. та Семенова М. В. зазначають, що сформований у ряді економічно розвинених країн механізм протидії захопленню суб'єктів господарювання охоплює комплекс стратегічних і сучасних оперативних заходів, спрямованих як на нейтралізацію причин, які формують досліджуване явище, так і на зменшення негативних наслідків, можливість захисту законних інтересів і повернення власності потерпілому швидко та на законних підставах [5, с. 112].

Розглянуті вище зарубіжні вектори, як сукупність низки факторів (чітка регламентація корпоративних відносин, прозорість здійснення підприємницької діяльності, відсутність корупційних чи інших неправомірних проявів у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, високий рівень громадської активності у відносинах публічного регулювання суспільних відносин), спрямовані на підтримку ефективно функціонуючої адміністративно-правової системи захисту та протидії порушенню законних прав суб'єктів господарювання. Саме тому, на нашу думку, в подібному ракурсі доцільно визначити вектори адміністративно-правової протидії захопленню суб'єктів господарювання в Україні.

Отже, удосконалення суспільно-управлінських відносин щодо забезпечення державою пріоритету захисту та охорони прав суб'єктів господарювання доцільно, у першу чергу, здійснювати шляхом адміністративно-правового регулювання протидії реєстраційному рейдерству, яке набуло поширення в умовах правового режиму воєнного стану, а також за допомогою розширення повноважень Рада бізнес-омбудсмена (надалі – РБО) та активізації правозахисної діяльності громадських об'єднань (правозахисних організацій, їх спілок та союзів).

Оскільки сутність реєстраційного рейдерства як протиправної суспільно-економічної діяльності полягає у незаконному переоформленні нерухомого майна та повноважень щодо управління та/чи розпорядження суб'єктами господарювання (переважно приватної та колективної форми власності) при допомозі нотаріусів-правопорушників та/чи силового захоплення фактичного управління зазначеними юридичними особами, то прикладом вжиття на законодавчому рівні в Україні заходів щодо нормативно-правової протидії ризикам захоплення суб'єктів господарювання, у тому числі й реєстраційному рейдерству, є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству» від 12.05.2022 р. № 2255-IX [12], а також виконання повноважень Офісом протидії рейдерству у структурі Міністерства юстиції України (надалі – Мін'юсту) [13].

Наразі органами законодавчої влади забезпечено Офіс протидії рейдерству необхідними важелями оперативного адміністративно-правового захисту суб'єктів господарювання шляхом виконання ним повноважень органу позасудового захисту при розгляді скарг таких суб'єктів у межах процедури адміністративного оскарження. Тобто, Мін'юст має законодавчі повноваження щодо заборони реєстраційних дій щодо нерухомості або частки у статутному капіталі суб'єкта господарювання на період розгляду скарги. Таким чином, здійснюється захист суб'єкта господарювання від нанесення йому шкоди рейдерськими заходами.

Також після запровадження правового режиму воєнного стану до системи нормативно-правового регулювання процедури проведення реєстраційних дій були внесені зміни у частині зменшення кількості осіб, які мали право проводити реєстраційні дії. Також Мін'юстом запроваджено список відповідних осіб з метою недопущення до реєстраційної діяльності нотаріусів, які здійснили відповідні порушення. Проте, за теперішніх умов війни, ризики реєстраційного рейдерства залишаються значними, переживають своє пристосування до суспільно-економічних умов воєнного стану в Україні. Такий стан справ, на нашу думку, спонукає до певної трансформації досліджуваного процесу протидії шляхом більш активного залучення до його реалізації суб'єктів недержавного сектору України.

Виходячи з викладеного вище вважаємо, що важливим вектором розвитку відносин адміністративно-правового регулювання протидії захопленню суб'єктів господарювання є розширення повноважень РБО щодо розслідування випадків порушень з боку органів публічного адміністрування прав таких суб'єктів. Характеризуючи організаційно-правовий статус РБО слід зазначити, що дана структура створена у відповідності до ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України (надалі – КМ України) [14].

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 691 схвалено Положення про Раду бізнес-омбудсмена, в якому закріплені завдання РБО щодо: 1) забезпечення прозорості діяльності органів державної влади; 2) сприяння зниженню рівня корупції та запобігання недобросовісній поведінці щодо суб'єктів підприємництва в Україні; 3) виконання інших завдань КМ України у сфері реалізації відносин безпеки у національній політиці держави [15].

Проведені дослідження досвіду ЄС та його держав-членів у даному питанні, дають підстави до здійснення узагальнення про необхідність розширення повноважень РБО як консультативно-дорадчого органу КМ України, в тому числі і в частині збільшення повноважень бізнес-омбудсмена по контролю за роботою органів публічної адміністрації щодо протидії захопленню суб'єкта господарювання. Адже, аналіз зарубіжного досвіду показує ефективність діяльності подібних установ, які захищають права суб'єктів господарювання, у тому числі й від рейдерських проявів та посягань у Польщі, «розвантажуючи судову систему шляхом вирішення спорів між такими суб'єктами та органами державної влади у позасудовому порядку» [16, с. 289]. Також доцільним для імплементації у національне законодавство є досвід Франції щодо формування за французьким принципом структури БРО шляхом створенням системи регіональних і делегованих медіаторів, які виступають посередниками між суб'єктами господарювання та органами державної влади у вирішенні питань адміністративно-правового регулювання досліджуваного типу суспільно-управлінських відносин.

Досліджуючи вектори удосконалення адміністративно-правової протидії захопленню суб'єкта господарювання на сучасному етапі розвитку вітчизняних суспільно-управлінських відносин, орієнтованих на європейські соціально-управлінські стандарти, звернемо увагу на стан нормативного регулювання відносин участі представників професійної та соціально-активної громадськості у даному процесі.

Характеристику передбаченої нормами права здатності громадського об'єднання мати суб'єктивні права та виконувати суб'єктивні юридичні обов'язки доцільно деталізувати шляхом аналізу Конституції України, у ст. 36 якої зазначено, що «громадяни України мають право на свободу об'єднання громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів...» [17].

Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI характеризує громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, та інших інтересів [18].

Отже, громадська протидія захопленню суб'єкта господарювання визначається нами адміністративно-правовою категорією, яка характеризується як елемент цілісної системи публічно-правової протидії правопорушенням у сфері суспільно-економічних відносин та становить сукупність організованих і скоординованих дій представників громадянського суспільства (громадських організацій, об'єднань, асоціацій, союзів), спрямованих на виявлення, попередження, припинення та мінімізацію негативних наслідків неправомірних дій по заволодінню майновими та корпоративними правами таких суб'єктів.

Характеризуючи громадське (професійне) об'єднання як самостійну статусну особу, утворену представниками громадськості та наділену правом участі у відносинах публічного управління, дотримуємося позиції щодо участі представників зазначених об'єднань у роботі РБО. Виходячи з цього, пропонуємо зміни до Положення про Раду бізнес-омбудсмена [15] у частині того, що для проведення розслідувань у розгляді скарг суб'єктів господарювання та розробки системних рекомендацій для українських державних органів доцільним є створення при українському бізнес-омбудсмені громадської ради із представників адвокатських об'єднань, що дозволило б компетентно розглядати скарги суб'єктів господарювання, а також надавати пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових актів на підставі узагальненої практики.

Висновки. Наявність у суспільно-економічному просторі нашої держави застосування гібридних методів поглинаючого впливу рейдерів на суб'єктів господарювання спонукає до необхідності здійснення обґрунтування засобами науки адміністративного права розвитку вектора державно-громадського захисту таких суб'єктів як пріоритету для адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в Україні. Як активну складову державної протидії визначено діяльність

РБО щодо захисту суб'єктів господарювання від неправомірних дій органів державної влади та обґрунтовано зміни до Положення про Раду бізнес-омбудсмена у частині розширення повноважень РБО щодо: 1) вирішення публічно-приватних спорів у позасудовому порядку; 2) формування структури регіональних центрів БРО; 3) залучення делегованих медіаторів та представників адвокатських об'єднань.

Перспективами подальших досліджень визначаємо необхідність імплементації в національне законодавство України зарубіжного досвіду щодо розширення можливостей громадського захисту суб'єктів господарювання у системі РБО як колегіальній структурі, до складу якої повинні входити представники органів публічного адміністрування, міжнародних та національних недержавних і громадських організацій, а також представники суб'єктів господарювання, що мають практичний досвід протидії рейдерським захопленням та іншим неправомірним посяганням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Дячук Н.Д. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав суб'єктів приватного підприємництва в Україні. *Електронний репозитарій ДВНЗ «Ужгородський нац. ун-т»*. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua>.
2. Кузьменко Т.М. Публічно-управлінські механізми боротьби з рейдерством для періоду післявоєнного відновлення України і реформ: інтеграція міжнародного досвіду в українських реаліях. *Державне будівництво*. 2024. № 2 (36). С. 497–517.
3. Мушенко В.В., Шевченко А.М. Економічна політика держави щодо регулювання господарської діяльності аграрних товаровиробників України. *Науковий вісник НУБіП України. Серія: Право*, 2012. Вип. 173, ч. 3. С. 149–153.
4. Мельниченко О.А., Пушкарьова В.І. Протидія рейдерству як складова державної політики щодо економічної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (47). С. 102–109.
5. Панфілова Д.А., Семенова М.В. Рейдерство у аграрному бізнесі України: організаційно-правовий механізм протидії. Регіональні інноваційні ініціативи: завдання та шляхи вирішення: зб. наук.пр. за матер. II круглого столу, 5 червня 2020 р. Харків: НДІ ПЗІР НАПрН України, 2020. С. 109–115.
6. Бойко М. В. Нові запобіжники в протидії рейдерству в розумінні антирейдерського Закону. 27.01.2020 р. *LigaZakon Бізнес*. URL: <https://biz.ligazakon.net>.
7. Вонс Р.І. В Україні торік значно зменшилася кількість справ про рейдерство. *Главком*. 29.01.2025. URL: <https://glavcom.ua>.
8. Груба Д.І. Сплеск рейдерства в Україні: як протидіяти під час війни? *NV Бізнес*. 21.08.2024 р. URL: <https://attorneys.ua>.
9. Підгайний Микита. Як рейдери використовують державні реєстри? *CEO Bot&Partners*. URL: <https://yur-gazeta.com>.
10. Євроінтеграційний вектор розвитку та реалізація національних Є24 інтересів України: монографія / [Д.В. Карамішев, Н.В. Мирна, Л.Ю. Величко та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. Д.В. Карамішева. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2021. 204 с.
11. Мушенко В.В., Тімашов В.О. Правовий інститут митного контролю, його принципи, види. *Приватне та публічне право*, 2020, № 2. С. 102–107.
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству: Закон України від 12.05.2022 р. № 2255-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2255-20#Text>.
13. Положення про Офіс протидії рейдерству Міністерства юстиції України: затв. наказом Міністерства юстиції України від 06.11.2020 р. № 3865/5. URL: <https://dostup.org.ua/request/100658/response/356548/attach/6.pdf>.
14. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#n408>.
15. Про утворення Ради бізнес-омбудсмена: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
16. Kurylo V., Mushenok V., Kholostenko A., Mashevska O., Sira A. Inaccuracy of Information About the Property of the Subject of the Declaration as a Qualifying Feature of a Corruption-Related Offence. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*. Volume 9. № 5 (2020). P. 281–292.
17. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.
18. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.71>

ЗАХИСТ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Шопіна І.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548

Василенко Т.Ю.,

слухач штатний військового факультету
міжнародних відносин та права
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0009-0001-5712-1183

Шопіна І.М., Василенко Т.Ю. Захист цивільного населення України в умовах збройного конфлікту: правові аспекти.

У статті визначено сучасні тенденції та вектори розвитку правового забезпечення захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту.

Визначено поняття захисту цивільного населення України в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності, який уявляє собою комплексну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій та інших суб'єктів, спрямовану на зменшення ризиків для життя, здоров'я, майна, освітніх, екологічних, інформаційних та інших прав цивільних осіб. Правовою основою такої діяльності є Конституція та закони України, акти міжнародного гуманітарного права, підзаконні правові акти державних інституцій України. З'ясовано, що центральне місце серед таких правових документів займає Кодекс цивільного захисту України та Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України. Однак вказані правові акти та механізми контролю за їх виконанням охоплюють лише дії української сторони. Натомість, російський агресор, нехтуючи вимогами міжнародного гуманітарного права та принципами людяності, знаходиться фактично поза межами правового регулювання та правового контролю у сфері військово-правових відносин. Наголошено на тому, що досвід міжнародної діяльності після початку повномасштабної російської збройної агресії свідчить, що єдиними двома діючими факторами, здатними вплинути на дії російської сторони, є глобальні економічні санкції та військова сила.

Акцентовано увагу на прогалинах правового регулювання у сфері захисту цивільного населення в умовах повномасштабної російської збройної агресії, до яких віднесено: 1) відсутність правового механізму евакуації громадян України з окупованих територій; 2) прогалини у визначенні заходів протидії індоктринації дітей та молоді на окупованих територіях; 3) недостатність правового захисту осіб похилого віку, які не здатні піклуватися про себе і мають дітей, що мешкають на окупованій території або зв'язок з якими втрачено.

З'ясовано, що нині в Україні ведеться активна робота з удосконалення законодавства і правозастосовної діяльності в сфері захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту. Мета цієї роботи – забезпечити всі можливі гарантії безпеки цивільних осіб. Однак, з огляду на системні порушення державою-агресором норм міжнародного гуманітарного права, забезпечення реально-го захисту цивільних в Україні потребує не лише правових, а, у першу чергу, військових заходів.

Ключові слова: захист цивільного населення, цивільний захист, збройний конфлікт, права людини, евакуація, індоктринація, цивільні особи, безпека.

Shopina I.M., Vasylenko T.Yu. Protection of the civilian population of Ukraine in the context of armed conflict: legal aspects.

The article identifies current trends and vectors in the development of legal support for the protection of the civilian population in the context of armed conflict.

The concept of protecting the civilian population of Ukraine in conditions of high-intensity armed conflict is defined as a complex activity of state authorities and local self-government bodies, military formations, law enforcement agencies, civil society institutions, international organizations, and other entities, aimed at reducing risks to the life, health, property, educational, environmental, informational, and other rights of civilians. The legal basis for such activities includes the Constitution and laws of Ukraine, acts of international humanitarian law, and subordinate legal acts of state institutions of Ukraine. It is clarified that a central place among such legal documents is occupied by the Civil Protection Code of Ukraine and the Instruction on the Procedure for the Implementation of Norms of International Humanitarian Law in the Armed Forces of Ukraine. However, these legal acts and mechanisms for controlling their implementation cover only the actions of the Ukrainian side. In contrast, the Russian aggressor, neglecting the requirements of international humanitarian law and the principles of humanity, is virtually outside the scope of legal regulation and legal control in the sphere of military-legal relations. It is emphasized that the experience of international activity after the start of the full-scale Russian armed aggression indicates that the only two effective factors capable of influencing the actions of the Russian side are global economic sanctions and military force.

Attention is focused on the gaps in legal regulation in the sphere of civilian population protection in the context of full-scale Russian armed aggression, which include: 1) the absence of a legal mechanism for the evacuation of Ukrainian citizens from occupied territories; 2) gaps in defining measures to counter the indoctrination of children and youth in occupied territories; 3) insufficient legal protection for elderly persons who are unable to care for themselves and have children residing in occupied territory or whose contact has been lost. It is revealed that active work is currently underway in Ukraine to improve legislation and law enforcement activities in the sphere of civilian population protection in the context of armed conflict. The goal of this work is to ensure all possible guarantees of civilian safety. However, given the systemic violations of international humanitarian law by the aggressor state, ensuring the real protection of civilians in Ukraine requires not only legal but, first and foremost, military measures.

Key words: civilian population protection, civil protection, armed conflict, human rights, evacuation, indoctrination, civilians, security.

Постановка проблеми. Людина, її права і свободи, життя, здоров'я, фізичне і психічне благополуччя є беззаперечними соціальними цінностями, які зумовлюють вектори активності всіх демократичних правових держав. Сучасні геополітичні умови не дозволяють силами однієї держави повністю убезпечити своїх громадян від підвищених ризиків, які несуть збройні конфлікти. Збройна російська агресія проти України триває вже 11 років, і за цей час велика кількість громадян України була вбита, поранена, зазнала травм та захворювань внаслідок бойових дій, перебування у полоні, була викрадена державою-агресором. На жаль, існуючі міжнародні правові механізми захисту цивільного населення у збройних конфліктах засвідчили свою недостатню спроможність для забезпечення безпеки мирних громадян України, і сьогодні триває пошук правових та військових шляхів зниження ризиків для життя, здоров'я і майна українців в умовах потрійних терористичних атак держави-агресора. Вказане обумовлює важливість дослідження правових аспектів захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту і підтверджує актуальність теми цієї статті.

Мета статті – визначити сучасні тенденції та вектори розвитку правового забезпечення захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту.

Стан опрацювання проблематики. Проблеми, пов'язані із захистом цивільного населення в умовах збройних конфліктів досліджували у своїх роботах такі науковці, як С. Герасимчук, який з'ясував, що тривале збройне зіткнення між державами виявляє, що особливо вразливе і не захищене під час збройного конфлікту є цивільне населення. Все частіше цивільні особи стають жертвами. Влучання у домівки мирного населення, загибель випадкових перехожих під час масованих атак, ці і інші випадки, попри заборону нападів на цивільне населення міжнародним гуманітарним правом, зумовлює пошук нових методів захисту цивільного населення [1, с. 30]. О. Мартинюк, А. Безносок і В. Ципцюра присвятили увагу дослідженню основних аспектів щодо правового захисту цивільного населення під час збройного конфлікту у світлі імплементації норм міжнародного гуманітарного права і дійшли висновку про недосконалість його механізмів [2]. О. Подільчак і Є. Тимошенко дослідили проблеми захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту [3]. Разом з тим, складність і багатоплановість проблеми забезпечення права цивільних громадян України на життя, свободу і недоторканність, на розпорядження своїм майном, на освіту і охорону здоров'я обумовлюють необхідність здійснення наукових розвідок за даним напрямом.

Виклад основного матеріалу. Після початку повномасштабного російського вторгнення безпека для цивільного населення України значно зросла. За даними ООН, з 24 лютого 2022 року

по 31 березня 2025 року в Україні через російське вторгнення загинуло майже 13 тис. цивільних осіб, зокрема, 682 дітей. Кількість поранених серед цивільного населення перевищила 30700 осіб, при цьому в ООН вважають, що реальні втрати значно більші [4].

Безумовно, Україна має розвинене законодавство в галузі захисту цивільного населення. Це знайшло своє відображення у Конституції України, у ст. 3 якої визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [5]. Для досягнення цієї цілі Україна ратифікувала (прийняла, визнала) низку актів міжнародного гуманітарного права (права збройних конфліктів) - системи міжнародно визнаних правових норм і принципів, що застосовуються під час збройних конфліктів, встановлюють права і обов'язки суб'єктів міжнародного права щодо заборони чи обмеження використання певних засобів і методів ведення збройної боротьби, забезпечення захисту жертв конфлікту та визначають відповідальність за порушення цих норм. Інформація щодо орієнтовного переліку основних багатосторонніх міжнародних договорів, законів та інших нормативно-правових актів України щодо міжнародного гуманітарного права міститься у додатку до Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 № 164. Цей перелік містить назви більш ніж 60 правових актів, серед яких Женевська конвенція від 12 серпня 1949 року про захист цивільного населення під час війни, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 року, Конвенція від 10 жовтня 1980 року про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію, та ін. Норми міжнародного гуманітарного права вступають у дію з початком збройного конфлікту або операції з підтримання миру і безпеки [6].

Коло осіб, які знаходяться під захистом міжнародного гуманітарного права, включає наступні категорії: жертви збройних конфліктів (поранені та хворі; особи, які потерпіли корабельну аварію (аварію літального апарата); особи, зниклі безвісти; загиблі (померлі); військовополонені або інші особи, свобода яких обмежена у зв'язку зі збройним конфліктом; цивільні особи, які знаходяться в районі воєнних дій та на окупованій території); медичний і духовний персонал; парламентарі і особи, які їх супроводжують; персонал цивільної оборони; персонал, який відповідає за захист і охорону культурних цінностей; персонал, який бере участь у гуманітарних акціях. Напад на таких осіб забороняється [6].

Україна нині має масштабні напрацювання у галузі захисту цивільного населення від наслідків збройного конфлікту високої інтенсивності. Обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування здійснювати певні заходи захисту у межах своєї компетенції відображено у законах та підзаконних правових актах, які регулюють їх діяльність.

Для досягнення заявлених у ст. 3 Конституції України цілей держава здійснює цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки [7]. Базові правові засади функціонування системи цивільного захисту визначені у Кодексі цивільного захисту України.

Повномасштабна російська збройна агресія спричинила трансформацію системи цивільного захисту внаслідок збільшення кількості та масштабу зон можливого ураження - окремих територій, акваторій, на яких внаслідок настання надзвичайної ситуації або небезпечної події виникає загроза життю або здоров'ю людей та заподіяна шкода майну [7]. Додатковими завданнями єдиної державної системи цивільного захисту у період дії воєнного стану є: оповіщення органів управління та сил цивільного захисту єдиної державної системи цивільного захисту, а також населення про загрозу застосування чи застосування засобів ураження; організація та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли внаслідок воєнних (бойових) дій, у тому числі із застосуванням засобів ураження; розгортання спеціальних формувань, призначених для виконання окремих завдань цивільного захисту на територіях та в населених пунктах, віднесених до груп цивільного захисту, та на об'єктах суб'єктів господарювання, віднесених до категорій цивільного захисту; визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) територій [7] та ін.

В районах ведення бойових дій забезпечення захисту цивільного населення відбувається за участі структур цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України та інших військових фор-

мувань. Під час створення у 2014 році підрозділів цивільно-військового співробітництва у Збройних Силах України було плідно використано досвід НАТО, де структури Civil-military cooperation (CIMIC) мали значні здобутки в сфері надання допомоги цивільному населенню під час збройних конфліктів на Західних Балканах, в Афганістані, Іраку тощо. Під час переходу Генерального штабу Збройних Сил України на J-структуру штабів НАТО у рамках північноатлантичної інтеграції першим було здійснено перехід на типову функціональну структуру J-9 – цивільно-військове співробітництво.

Протягом 2014-2021 років військовослужбовці підрозділів цивільно-військового співробітництва реалізували сотні успішних проєктів, пов'язаних із забезпеченням гуманітарних та інших потреб цивільного населення в Донецькій і Луганській областях. Їх діяльність включала доставку під час масштабних обстрілів питної води, їжі та електрогенераторів для цивільних громадян, допомогу в евакуації із районів ведення бойових дій, забезпечення безпеки працівників комунальних служб під час відновлення роботи ліній електро-, водо- і газопостачання та багато іншого.

Після початку повномасштабного російського вторгнення підрозділи цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, Національної гвардії України та інших військових формувань виконували місії під час Київської оборонної операції, Харківської та Херсонської наступальних операцій, і надалі продовжують нелегку роботу, забезпечуючи людей у районах бойових дій гуманітарною допомогою, організовуючи евакуацію мирних мешканців тощо. Під час Курської операції фахівцям ЦВС вдалося налагодити взаємодію з місцевим населенням на російській території, не допустити паніки та мародерства [8].

У теперішній час триває робота над оновленням нормативно-правових документів, які регламентують цивільно-військове співробітництво. Крім того, нові вектори його розвитку закладено у проєкті Національної стратегії захисту цивільного населення у збройних конфліктах до 2030 року, який було підготовлено за участі міжнародних організацій і у теперішній час проходить етап обговорення.

Вектором посилення захисту цивільного населення є розвиток операційного права і підготовки операційних юристів для Збройних Сил України та інших військових формувань. Одне із завдань операційного права (*Operational Law*) – мінімізація втрат серед цивільного населення завдяки правовому супроводженню прийняття рішень командирів, консультування в питаннях визначення військових цілей, уніфікації правил ведення бойових дій з урахуванням норм міжнародного гуманітарного права. У підручнику з операційного права, підготовленому фахівцями Міністерства оборони Сполучених Штатів Америки, зазначається: «Незважаючи на те, що військова необхідність виправдовує певні дії, необхідні для перемоги над ворогом якомога швидше та найбільш ефективно, військова необхідність не може виправдати дії, що не є необхідними для досягнення цієї мети, такі як жорстокість або невиправдане насильство. Більше того, як тільки було досягнуто військової мети, подальше заподіяння страждань вже не є необхідним і його варто уникати. Наприклад, якщо комбатант противника став *hors de combat* (наприклад, його захопили або він був сильно поранений), немає жодної військової мети продовжувати його атакувати. Таким чином, принцип гуманності забороняє робити комбатантів противника, що стали *hors de combat*, ціллю атаки. Так само, принцип гуманності вважався джерелом імунітету цивільного населення від атак, тому що його ненаступальна та нешкідлива природа означають, що атака на них не має військової мети» [9].

Перший пілотний курс з операційного права для Збройних Сил України було проведено у м. Бидгощ (Республіка Польща) за підтримки польської сторони та структур НАТО. У теперішній час в Україні пройшли підготовку ще три потоки операційних юристів для ЗСУ.

Крім того, слід звернути увагу на окремі прогалини правового регулювання у сфері захисту цивільного населення в умовах повномасштабної російської збройної агресії, зокрема:

- 1) відсутність правового механізму евакуації громадян України з окупованих територій;
- 2) прогалини у визначенні заходів протидії індоктринації дітей та молоді на окупованих територіях;
- 3) недостатність правового захисту осіб похилого віку, які не здатні піклуватися про себе і мають дітей, що мешкають на окупованій території або зв'язок з якими втрачено.

Висновки. Захист цивільного населення України в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності уявляє собою комплексну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій та інших суб'єктів, спрямовану на зменшення ризиків для життя, здоров'я, майна, освітніх, екологічних, інформаційних та інших прав цивільних осіб. Правовою основою такої діяльності є Конституція та закони України, акти міжнародного гуманітарного права, підзаконні правові акти державних інституцій України. Центральне місце серед таких правових документів займає Кодекс цивільного захисту України. Слід також відзначити важливість для визначення осо-

бливостей правовідносин, пов'язаних із захистом цивільного населення, Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 23 березня 2017 року № 164. Однак вказані правові акти та механізми контролю за їх виконанням охоплюють лише дії української сторони. Натомість, російський агресор, нехтуючи вимогами міжнародного гуманітарного права та принципами людяності, знаходиться фактично поза межами правового регулювання та правового контролю у сфері військово-правових відносин. Як свідчить досвід міжнародної діяльності після початку повномасштабної російської збройної агресії, єдиними двома діючими факторами, здатними вплинути на дії російської сторони, є глобальні економічні санкції та військова сила.

Нині в Україні ведеться активна робота з удосконалення законодавства і правозастосовної діяльності в сфері захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту. Мета цієї роботи – забезпечити всі можливі гарантії безпеки цивільних осіб. Разом з тим слід пам'ятати, що держава-агресор грубо порушує норми міжнародного гуманітарного права, цинічно нехтує принципами людяності і обирає своїми мішенями мирних громадян та об'єкти цивільної інфраструктури. Тому забезпечення реального захисту цивільних в Україні потребує не лише правових, а, у першу чергу, військових заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Герасимчук С.С. Міжнародно-правовий захист цивільного населення під час збройного конфлікту. *Міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів*: матеріали Міжнарод. наук.практ. конф. (м. Київ, 6 лют. 2025 р.) Київ, 2025. С. 30–33.
2. Мартинюк О.В., Ципцюра В.В., Безносюк А.І. Щодо правового захисту цивільного населення під час збройного конфлікту у світлі імплементації норм міжнародного гуманітарного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88. С. 102–108.
3. Подільчак О.М., Тимошенко Є.М. Захист прав і свобод дітей в умовах збройного конфлікту. *Концептуальні проблеми розвитку сучасної гуманітарної та прикладної науки*: матеріали VIII Міжнародного науково-практичного симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 9 травня 2024 року). Івано-Франківськ, 2024. С. 175.
4. Інформаційний бюлетень Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, 2025. URL: https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2025-02/Human%20rights%203%20years%20into%20Russia%27s%20full-scale%20invasion%20of%20Ukraine_factsheet%20%28UKR%29.pdf.
5. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України: затверджена наказом Міністерства оборони України від 23.03.2017 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17#Text>.
7. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.
8. Олександр Сирський привітав фахівців цивільно-військового співробітництва з професійним святом та назвав головні здобутки. URL: <https://armyinform.com.ua/2025/05/05>.
9. Operational Law Handbook. International and Operational Law Department. The Judge Advocate General's Legal Center & School, U.S. Army. Charlottesville, Virginia, 16-th Edition. 2016. 551 p.

УДК 342.9:314.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.72>

ДЕМОГРАФІЧНІ ЧИННИКИ НЕЛЕГАЛЬНОЇ МІГРАЦІЇ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Шуваєва Є.О.,

*аспірантка Навчально-наукового**інституту права**Сумського державного університету*

ORCID: 0009-0001-3571-1684

Шуваєва Є.О. Демографічні чинники нелегальної міграції: адміністративно-правовий вимір.

Стаття присвячена комплексному аналізу демографічних чинників, що зумовлюють нелегальну міграцію у сучасних умовах глобальних економічних диспропорцій, з акцентом на адміністративно-правові аспекти регулювання міграційних процесів. Досліджено взаємозв'язок між демографічними диспропорціями різних регіонів світу та формуванням міграційних потоків через нелегальні канали, що створює серйозні виклики для національних систем адміністративно-правового регулювання міграції. Особливу увагу приділено аналізу ситуації у країнах Африки на південь від Сахари, де молоде та швидко зростаюче населення стикається з обмеженими можливостями працевлаштування, що контрастує з демографічним старінням та дефіцитом трудових ресурсів у розвинених країнах Європейського Союзу. Розглянуто механізм «відштовхування-притягнення», що формується внаслідок відмінностей у темпах приросту населення, віковій структурі та економічних ресурсах між регіонами, спонукаючи мешканців економічно слабших територій до переміщення в пошуках кращих життєвих перспектив. Проаналізовано вплив кліматичних змін та екологічних проблем на посилення демографічного тиску в густонаселених аграрних регіонах, зокрема у Південній Азії, де нестача води та занепад сільського господарства виступають додатковими рушіями нелегального переміщення населення. Особливу увагу приділено дослідженню адміністративно-правових викликів, що виникають внаслідок масових міграційних потоків, та необхідності трансформації традиційних контрольних-репресивних підходів у напрямку створення гнучких, адаптивних механізмів управління міграцією. Обґрунтовано необхідність інтеграції демографічних прогнозів та екологічних ризиків у систему адміністративно-правового планування міграційної політики, розширення легальних каналів міграції через удосконалення адміністративних процедур та посилення міжнародного адміністративного співробітництва. Визначено перспективні напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання міграційних процесів

Ключові слова: нелегальна міграція, демографічні чинники, адміністративно-правове регулювання, міграційна політика, адміністративний контроль, міграційні потоки.

Shuvaieva Ye.O. Demographic factors of illegal migration: administrative and legal dimension.

The article presents a comprehensive analysis of the demographic factors driving irregular migration under current conditions of global economic imbalance, with a particular focus on the administrative and legal aspects of migration governance. It explores the relationship between demographic disparities across world regions, and the emergence of migration flows through irregular channels, which pose serious challenges to national administrative and legal migration management systems. Special attention is given to the situation in Sub-Saharan Africa, where a young and rapidly growing population faces limited employment opportunities, in stark contrast to the ageing populations and labour shortages in developed countries of the European Union. The article examines the «push-pull» mechanism formed by differences in population growth rates, age structures, and economic resources, which encourages residents of economically disadvantaged regions to migrate in search of better life prospects.

The impact of climate change and environmental degradation on increasing demographic pressure in densely populated agrarian areas is also analysed, particularly in South Asia, where water scarcity and agricultural decline act as additional drivers of irregular migration. The study pays particular attention to the administrative and legal challenges arising from large-scale migration flows and highlights the need to move beyond traditional control-based approaches towards the development of flexible, adaptive migration management mechanisms. The article substantiates the importance of integrating demographic forecasts and environmental risks into the system of administrative and legal migration policy planning, expanding legal migration pathways by improving administrative procedures, and

strengthening international administrative cooperation. It outlines the key directions for enhancing administrative and legal regulation of migration processes.

Key words: irregular migration, demographic factors, administrative and legal regulation, migration policy, administrative control, migration flows.

Постановка проблеми. Сучасні глобальні міграційні процеси характеризуються значним зростанням нелегальних переміщень населення, що становить серйозний виклик для адміністративно-правового регулювання міграційних відносин та забезпечення національної безпеки держав. Демографічні диспропорції між регіонами світу, зокрема відмінності в темпах приросту населення, віковій структурі та економічному розвитку, виступають ключовими детермінантами формування міграційних потоків, що потребують ефективного адміністративно-правового врегулювання. У контексті глобалізації та кліматичних змін ці диспропорції набувають особливої актуальності для формування державної міграційної політики, оскільки створюють структурні передумови для масових переміщень населення, часто через нелегальні канали. Розуміння демографічних чинників нелегальної міграції є критично важливим для розробки ефективних адміністративно-правових механізмів міграційного управління та забезпечення регіональної стабільності.

Стан опрацювання. Дослідження взаємозв'язку між демографічними процесами та міграційними потоками у контексті адміністративно-правового регулювання знайшли відображення у працях провідних зарубіжних науковців. Зокрема, Я. Ковальчук досліджує проблематику нелегальної міграції у США та перспективи її вирішення, аналізуючи адміністративно-правові механізми протидії цьому явищу [4]. А. Бхаттачар'я та М. Верц у своїх дослідженнях розглядають взаємозв'язок між кліматичними змінами, міграцією та конфліктами у Південній Азії, акцентуючи увагу на політичних та правових аспектах регулювання міграційних процесів [5]. Міжнародні організації, зокрема ОЕСР та ООН, систематично досліджують міграційну динаміку в африканському регіоні та її вплив на формування глобальних міграційних потоків [1, 2]. Європейські дослідження, представлені у виданнях *El Pais*, акцентують увагу на демографічних викликах ЄС та необхідності реформування міграційної політики [3]. Однак комплексний аналіз демографічних чинників саме нелегальної міграції в контексті адміністративно-правового регулювання в умовах сучасних глобальних викликів залишається недостатньо розробленим, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Метою даної статті є аналіз демографічних чинників, що зумовлюють нелегальну міграцію в сучасних умовах, та визначення їх впливу на формування адміністративно-правових механізмів регулювання глобальних міграційних потоків.

Виклад основного матеріалу. Значні демографічні розбіжності, зокрема відмінності в темпах приросту населення, віковому складі та економічних ресурсах між різними регіонами чи державами, виступають ключовими рушійними силами нелегальної міграції. Такі нерівності формують механізм «відштовхування та притягнення», спонукаючи мешканців зон із високою народжуваністю та дефіцитом ресурсів перебиратися до територій із економічно привабливими умовами та старіючим населенням.

У районах із стрімким демографічним зростанням, особливо в країнах, що розвиваються, інфраструктура робочих місць, доступ до освіти та медичних послуг часто не відповідає темпам приросту, що штовхає, зокрема молодь, шукати кращі життєві перспективи за межами рідних територій. Зокрема, країни Африки на південь від Сахари, відзначаючись одними з найвищих показників народжуваності у світі, стають джерелом значних міграційних потоків до Європи, де доступніші можливості для працевлаштування [1].

Незважаючи на фрагментарність, мінливість і часткову ненадійність міграційних даних, аналітики оцінюють, що африканські мігранти зосереджені переважно в восьми субрегіональних економічних об'єднаннях Африки, де їхня присутність варіюється: 80% проживають на заході, 65% на півдні, 50% у центральній частині та 47% на сході континенту. Виняток становить Північна Африка, де приблизно 90% її емігрантів обирають переселення за межі Африки до інших регіонів. Африканське населення вирізняється молодим віком, адже 20% осіб віком від 15 до 24 років складають 54% робочої сили, а до 2050 року кожен четвертий працездатний житель планети, ймовірно, буде африканцем.

Однак стрімке збільшення робочої сили в поєднанні з повільними темпами створення робочих місць посилює мотивацію молоді, як кваліфікованої, так і менш підготовленої, до міграції. Хоча за останні десятиліття континент потребував понад 100 мільйонів нових робочих місць для молодих людей, що вступили на ринок праці, Африка змогла забезпечити оплачувану зайнятість лише для 37 мільйонів, а недостатній рівень освіти та обмежений набір професійних навичок суттєво ускладнюють працевлаштування молодого покоління [2].

Окрім того, значна розбіжність між наявними навичками та попитом на робочу силу виникає через тривале ігнорування технічної та професійної освіти й підготовки. Наразі рівень безробіття серед молоді в окремих країнах сягає критичних 50%, а переважна частина африканської робочої сили залучена до сільського господарства – найменш ефективного сектору економіки. Унаслідок цього бідність, неефективне управління, періодичні внутрішні кризи, слабе економічне регулювання та конфлікти сприяли появі так званих економічних мігрантів і біженців, суттєво загальмувавши розвиток останніх років. Хоч Африка за останнє десятиліття демонструвала вражаюче економічне зростання, воно не призвело до значного підвищення зайнятості. Зростання безробіття змушує дедалі більше африканців вдаватися до ризикованих і нелегальних шляхів міграції до економічно розвинених країн, що супроводжується серйозними негативними наслідками. Насправді, забезпечення доступу до оплачуваної роботи залишається однією з ключових перешкод для розвитку африканських урядів і суспільств у сучасних умовах [2].

У розвинених країнах із поступовим старінням населення, зокрема в багатьох державах Європейського Союзу, виникає значний дефіцит трудових ресурсів у різних галузях. Такий попит на молодшу робочу силу опосередковано сприяє нелегальній міграції, адже мігранти займають позиції, які місцевий контингент або не спроможний, або не бажає обіймати. За даними Міжнародної організації з міграції, демографічні розбіжності між регіонами посилюють міграційні потоки, зокрема нелегальні, через обмежений доступ до легальних каналів переселення. Високопосадовці Європейського Союзу, зокрема комісар із внутрішніх справ, акцентують на серйозних політичних труднощах, зумовлених старінням континенту, зазначаючи, що щорічне скорочення працездатного населення на 1 мільйон осіб вимагає збільшення легальної міграції на той же обсяг, що становить значний виклик як у соціальному, так і в політичному вимірах [3].

Європейська Комісія активно займається реформуванням міграційної політики Союзу, нещодавно досягнувши попередніх домовленостей щодо оновлених норм. За прогнозами Євростату, частка осіб старше 65 років у складі населення ЄС зростає з 21,1% у 2022 році до 31,3% до кінця століття, що підкреслює нагальну потребу в нових стратегіях подолання міграційних проблем, пов'язаних із демографічним старінням. Представники Єврокомісії наголошують, що для громадян Союзу пріоритетом є не стільки обсяги міграції, скільки впорядкованість і контроль цих процесів, водночас висловлюючи занепокоєння щодо того, як нелегальна міграція може посилювати ксенофобію та расистські настрої [3].

Як зауважує Я. Ковальчук економічні диспропорції між державами з високим і низьким рівнем доходів суттєво посилюють демографічний тиск, формуючи значний стимул для міграційних рухів. За даними Світового банку, значні відмінності в доходах між регіонами діють як потужний магніт, спонукаючи переселення з економічно слабших територій, навіть попри небезпеки нелегальних шляхів. Зокрема, показник ВВП на душу населення в країнах Центральної Америки значно поступається американським стандартам, що призводить до високого безробіття серед працездатного населення в регіоні, тоді як у Сполучених Штатах відчувається нестача трудових ресурсів. Відтак, інтенсивність міграційних потоків тісно пов'язана з економічною кон'юнктурою в США: за наявності вакансій на ринку праці спостерігається зростання міграції, тоді як економічні кризи, як-от та, що розпочалася 2007 року, спричиняють її тимчасове скорочення, хоча повного припинення не настає [4, с. 165].

Вирішення демографічних диспропорцій вимагає скоординованих міжнародних дій, зокрема залучення інвестицій у економічний прогрес країн відправлення, розробку стратегій для регулювання демографічних зрушень у країнах прийому та розширення законних маршрутів переселення, що допоможе знизити небезпеки, пов'язані з нелегальною міграцією.

Демографічний тиск ускладнюється екологічними проблемами, особливо в густонаселених регіонах із обмеженими сільськогосподарськими угіддями, як-от окремі території Південної Азії, де кліматичні фактори, такі як нестача води та занепад аграрного сектору, виступають додатковими рушіями нелегального переміщення. Зокрема, райони Гангської рівнини та коридор Делі-Лахор у Південній Азії, ймовірно, зіткнуться з масовою міграцією через посуху та руйнування сільського господарства, що посилює соціально-економічні напруги, провокує конфлікти та змушує людей залишати домівки. Наприклад, в Ассамі, Індія, кліматичні зміни підсилили міграційні тенденції як на внутрішньому, так і на міжнародному рівнях, загострюючи суспільну напругу через сприйняття зростання кількості нелегальних переселенців [5].

Зростаючий вплив демографічних та екологічних чинників на нелегальну міграцію актуалізує необхідність удосконалення адміністративно-правових механізмів міграційного контролю та міжнародного співробітництва. Традиційні підходи до регулювання міграційних процесів, що базуються переважно на контрольно-репресивних заходах, виявляються недостатніми для ефективного вирішення проблем, спричинених демографічними диспропорціями та екологічними кризами. Це

вимагає розробки превентивних адміністративно-правових стратегій, що враховують довгострокові демографічні тенденції та екологічні ризики, а також забезпечують координацію зусиль країн походження та прийому мігрантів. Особливо важливим є формування гнучких адміністративних процедур, здатних швидко адаптуватися до змін у міграційних потоках, спричинених демографічними та кліматичними факторами.

Висновки. Таким чином, демографічні чинники виступають ключовими детермінантами нелегальної міграції у сучасному світі, що вимагає кардинального переосмислення існуючих адміністративно-правових підходів до регулювання міграційних процесів. Диспропорції у віковій структурі населення, темпах демографічного зростання та економічному розвитку між регіонами створюють структурні передумови для масових переміщень населення через нелегальні канали, що потребує розробки комплексних превентивних адміністративно-правових механізмів. Аналіз ситуації у країнах Африки на південь від Сахари та регіонах Південної Азії демонструє критичну необхідність інтеграції демографічних прогнозів та екологічних ризиків у систему адміністративно-правового планування міграційної політики. Ефективне вирішення проблеми нелегальної міграції вимагає трансформації традиційних контрольних-репресивних адміністративно-правових підходів у напрямку створення гнучких, адаптивних механізмів управління міграційними потоками, що включають розширення легальних каналів міграції, удосконалення міжнародного адміністративного співробітництва та розробку спеціальних адміністративних процедур для осіб, переміщених з демографічних та екологічних причин. Перспективним напрямком розвитку адміністративно-правового регулювання міграції є формування єдиних міжнародних стандартів адміністративних процедур, що враховують демографічні особливості різних регіонів та забезпечують баланс між національними інтересами безпеки та міжнародними зобов'язаннями щодо захисту прав мігрантів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Sub-Saharan Africa: Diaspora profile. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/sub-saharan-africa/diaspora-profile_5jrs3bqkc8g8.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2F9789264239845-121-en&mimeType=pdf (date of appeal: 25.06.2025).
2. Migration Dynamics, Refugees and Internally Displaced Persons in Africa. *United Nations : website*. URL: <https://www.un.org/en/academic-impact/migration-dynamics-refugees-and-internally-displaced-persons-africa> (date of appeal: 25.06.2025).
3. The EU loses about a million workers per year due to aging. Migration official urges legal options. *El Pais: website*. URL : <https://english.elpais.com/international/2024-01-08/the-eu-loses-about-a-million-workers-per-year-due-to-aging-migration-official-urges-legal-options.html> (date of appeal: 25.06.2025).
4. Ковальчук Я.С. Проблема нелегальної міграції у США та перспективи її вирішення. *Міжнародні відносини*. 2020. Випуск 5. С.160–166.
5. Bhattacharyya A., Werz M. *Climate Change, Migration, and Conflict in South Asia: Rising Tensions and Policy Options across the Subcontinent*. Center for American Progress. URL: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2012/11/ClimateMigrationSubContinentReport_small.pdf (date of appeal: 25.06.2025).